

Er 'mellomgrønt' bærekraftig?

Ein analyse av miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

Elin Vigrestad



Masteroppgåve, Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

August 2006

STV 4990 (33.149 ord)

Forord

Sjølvs om arbeidet med masteroppgåva har vore tyngre enn venta, har forståinga av – og ikkje minst interessa for – miljø- og energipolitikk utelukkande vakse i løpet av studiet. Når eg no sit her med ei ferdig oppgåve, har eg tru på at bærekraftig utvikling kan gje meining som politisk styringsverktøy i nye tiår.

Takk til rettleiar Audun Ruud, for smittande entusiasme i startsfasen av prosjektet og for at du viste meg stor tiltru ved å tilby meg kontor plass på ProSus/SUM. Takk til alle på ProSus, for dagleg quiz og for gode diskusjonar og trivlege lag. Ein spesiell takk til Jørgen Knudsen og Olav Mosvold Larsen, for at de tok dykk tid til å gje faglege innspel i løpet av prosessen.

Utan våren med kontor på ProSus, hadde eg ikkje makta å gjennomføre arbeidet på under eitt år. Og utan dykk som arbeider på ProSus, hadde eg ikkje visst kva strategisk forskning for ei bærekraftig utvikling betyr i praksis! Det er likevel viktig å understreke at manglar og eventuelle feil i denne oppgåva fullt og heilt står på eiga rekning.

Takk til Pappa, for at du har lest korrektur. Når alt kjem til alt, er det nok også deg eg skal takke for at statsvitskap vart faget mitt.

Takk til Arne Harald – ikkje minst for at du får meg til å le, sjølv etter dei dagane som var tunge på kontoret.

Det er godt å vere ferdig med ei lang utdanning, sjølv om det har vore lærerike og særskilde gode år. Takk til alle – ikkje minst medstudentar og vener – som på ulike vis har medverka til det.

Elin Vigrestad,

Ullevål, 14. august 2006.

Innhald

Forord.....	3
Innhald.....	5
Forkortingar.....	7
1. Inngang	9
1.1 Tema og problemstillingar	11
1.2 Empiriske avklaringar	14
1.3 Historiske fakta	19
1.4 Fleire metodiske refleksjonar.....	24
1.5 Vidare organisering av oppgåva	27
2. Teoretiske innfallsvinklar og ramme	29
2.1 To forklarande perspektiv	29
2.2 Bærekraftig utvikling (BU).....	41
2.3 Oppsummering.....	51
3. 'Mellomgrøne' konsesjonstildelingar.....	53
3.1 Konsesjonssystemet	53
3.2 15. konsesjonsrunde – Nordland VI.....	55

3.3	Konsesjonsrunde knytt til Barentshavprosjektet.....	56
3.4	'Miljøvenlege' konsesjonstildelingar?.....	59
4.	Kvifor 'mellomgrønt'?.....	61
4.1	Ei interessebasert indre forklaring	62
4.2	Ei interessebasert ytre forklaring.	67
4.3	Ei politisk og institusjonell ytre forklaring	74
4.4	Ei politisk og institusjonell indre forklaring	78
4.5	Kvifor 'mellomgrønt'? Samla diskusjon.....	87
5.	EPI i Noreg?.....	91
5.1	Mandat for EPI.....	91
5.2	Initiativ og iverksetjing	92
5.3	EPI i Noreg. Samla diskusjon.	97
6.	Er 'mellomgrønt' bærekraftig?.....	102
	Referanseliste	111

Forkortingar

Ap Arbeidarpartiet

BNP Brutto Nasjonalprodukt

BU Bærekraftig utvikling

DN Direktorat for naturforvalting

EPI Environmental Policy Intergation

FIN Finansdepartementet

FID Fiskeridepartementet

Frp Framstegspartiet

HEPI Horizontal Envioremental Policy
Integration

MD Miljøverndepartementet

NIM Nasjonal komité for
internasjonale miljøspørsmål

NKBU Nasjonal komité for bærekraftig
utvikling

OD Oljedirektoratet

OED Olje- og energidepartementet

OLF Oljeindustriens Landsforening

RM Stortingsmeldinga *Regjeringens
miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*

SFT Statens forureiningstilsyn

SOM Sivilombodsmannen

SMK Statsministerens kontor

SSB Statistisk sentralbyrå

SV Sosialistisk Venstreparti

UD Utanriksdepartementet

ULB Området Lofoten-Barentshavet

VEPI Vertical Enviromental Policy
Integration

VFF FN sin verdskommisjon for
utvikling og miljø

1. Inngang

Miljøomsyn har ein vesentleg posisjon i norsk petroleumspolitik. Sidan 1989 er det blitt gjennomført fem konsesjonsrundar som har inkludert blokker i det geografisk definerte området Lofoten-Barentshavet (ULB). Vi skal i denne oppgåva sjå at styresmaktene har følgd omlag halvparten av dei miljøfaglege råda frå sine eigne miljøfaglege etatar i desse tildelingane av leiteområde til oljeselskapa. Forenkla kan ein seie at miljøomsyn i konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 har vunne fram etter regelen "50-50". Politikken står fram som 'mellomgrøn'.

Ved første augekast ser funnet noko vilkårleg ut. Det kan sjå ut som om styresmaktene har tenkt: "Litt miljø i kvar konsesjonsrunde, og så er den interessa ivareteken".

Den heilskaplege forvaltingsplanen for området Lofoten-Barentshavet (ULB) vart lagt fram etter intense forhandlingar inneretter i den raudgrøne regjeringa 31. mars 2006. Statsminister Jens Stoltenberg (Ap) oppsummerte same dag planen og sa følgjande: "Vi velger ikke mellom fisk og olje, mellom miljø og petroleumsvirksomhet" (Dagens Næringsliv 2006). Arbeidarpartiet sin energipolitiske talsmann, Tore Nordtun, sa det endå sterkare: "Forvaltningsplanen er en seier for industri, miljø og ikke minst for landsdelen" (Vårt Land 2006).

Det kan sjå ut som om statsministeren og hans regjeringskollegaer får både i pose og sekk. Men det som i utgangspunktet høyrer ut som ei motsetning, representerer variantar av eit 17 år langt gjenteke 'mantra' i norsk miljø- og energipolitikk: "I dag er det eit mål at Noreg som ein stor energinasjon skal vere eit føregangsland på miljørada". Utsegna er blitt gjenteke av alle regjeringar sidan dåverande statsminister Gro Harlem Brundtland første gong sa det i 1989.

Det var våren 1987 at 'trylleformelen' vart presentert i Queens Hall i London: Sustainable Development, på norsk oversatt til bærekraftig utvikling (BU). Det tradisjonelle motsetningsforholdet mellom økonomisk vekst og omsynet til miljøet, vart av *FNs Verdiskommisjon for miljø og utvikling* – den såkalla Brundtlandkommisjonen – erstatta av doktrinen om økonomisk vekst som ein føresetnad for ein effektiv miljøpolitikk. Målet var ei global bærekraftig utvikling, ei utvikling som "dekker dagens

behov uten at det ødelegger framtidige generasjoners muligheter for å få dekket deres behov" (VVF 1987:42).

"Også for oss er oppgavene krevene og det vil være behov for store forandringar i måten vi bruker energi og andre ressurser på før vi har brakt utviklingen i Norge innenfor rammer som settes av naturens tålegrenser. Alvoret i situasjonen krever en sterk miljørattsing. Dette vil berøre hele befolkningen. Det vil innebære betydelige kostnader og utfordre sterke interesser" (St.meld. nr. 46 (1988-1989):8).

Sitatet er 17 år gammalt og er henta frå St.meld. nr. 46, *Miljø og utvikling. Noregs oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Regjeringa gjorde det klart at ei realisering av ei bærekraftig utvikling ville ha store konsekvensar for Noreg. Den økonomiske veksten skulle likevel halde fram: "En ny epoke med økonomisk vekst må styrkes og gis et innhold slik at den ikke øker miljøbelastningane, men i stedet styrker og bevarer ressursgrunnlaget" (ibid:14). Skiftande regjeringar – frå høgre- og venstresida i norsk politikk – har seinare følgd opp, og har alle presentert stortingsmeldingar og langtidsplanar der dei har proklamert bærekraftig utvikling (BU) som eit overordna mål for det norske samfunnet.

I Brundtlandkommisjonen sin rapport – *Vår felles framtid*, og særskild i FN sitt oppfølgingsdokument etter konferansen i Rio de Janeiro i 1993 – *Agenda 21*, er det også den langsiktige og politisk styrte utviklinga som blir forstått som resepten for å skape ei bærekraftig utvikling. I kapittel 8 i *Agenda 21* (FN 1993) – *Integrating Environment and Development i Decision-Making* – er det eintydige rådet frå FN at miljøomsyn må integrerast i all nasjonal politikkutøving, i all politisk planlegging og på alle politiske styringsnivå. Integrasjon av miljøomsyn i all sektorpolitikk blir identifisert som det sentrale politiske styringsverkemiddelet for å endre innhaldet i den nasjonale økonomiske veksten.

Environmental Policy Integration (EPI) – langsiktig politisk styring av miljøpolitikken – er, for å bruke Willam M. Lafferty (2004) sin terminologi, avgjerande for realisering av bærekraftig utvikling nasjonalt. Også for ein stor energinasjon.

1.1 Tema og problemstillingar

Tema for denne oppgåva er miljøomsyna sin posisjon i norsk konsesjonspolitikk i området Lofoten-Barentshavet (ULB). Temaet famnar med andre ord om eit omfattande og ganske komplisert forhold mellom næring, miljø og politikk. Det er knytt eit svært stort empirisk materiale til dette skjeringspunktet av norsk politisk historie, og eg har ikkje sett meg som mål å kaste lys over alle sidene av dette forholdet. Tidlegare olje- og energiminister Marit Arnstad peikar særskilt på to konfliktlinjer som har vakse fram langs aksen av dei tre komponentane. Den eine handlar om utvinningstempo, den andre om avgjersleprosessane si tyding (Arnstad 2003:10). Det er spørsmål inspirerte av desse konfliktlinjene som vil stå sentralt her.

Problemstilling:

Kan miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 bli forstått som eit uttrykk for ein norsk politikk for ei bærekraftig utvikling (BU)?

Konkret vil eg tilnærme meg problemstillinga gjennom å søkje svar på to spørsmål:

- 1. Korleis kan ein forklare miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989?**
- 2. Korleis plasserer denne 'mellomgrøne' politikken seg i forhold til William M. Lafferty si forståing av konseptet Environmental Policy Integration (EPI) ?**

Ad. 1: For å svare på første spørsmål, vil eg først vise miljøomsyna si gjennomslagskraft i 15. konsesjonstildeling i 1996 (Lofoten) og konsesjonstildelinga som var knytt til Barentshavsprosjektet i 1997 (Barentshavet). "Miljøomsyn i konsesjonstildelingar" vil bli forstått i tråd med styresmaktene sine eigne miljøfaglege etatar – direktorata Statens forureiningstilsyn (SFT), Direktorat for naturforvaltning (DN) og Norsk polarinstitutt (NP). I kapittel 1.2.3 vil eg operasjonalisere "miljøomsyn si gjennomslagskraft i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989".

Østerud (et al 1997:196) skildrar fellestrekket ved denne type policyanalysar – den analytiske tilnærminga til offentleg politikk – som forsøket på å forstå "kva det

offentlege gjer, kvifor dei gjer det og kva forskjell det gjer.” På bakgrunn av den empiriske gjennomgangen av miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingar i Lofoten-Barentshavet (ULB) (kapittel 3), melder det seg ei interesse for å søkje å *forklare* politikken.

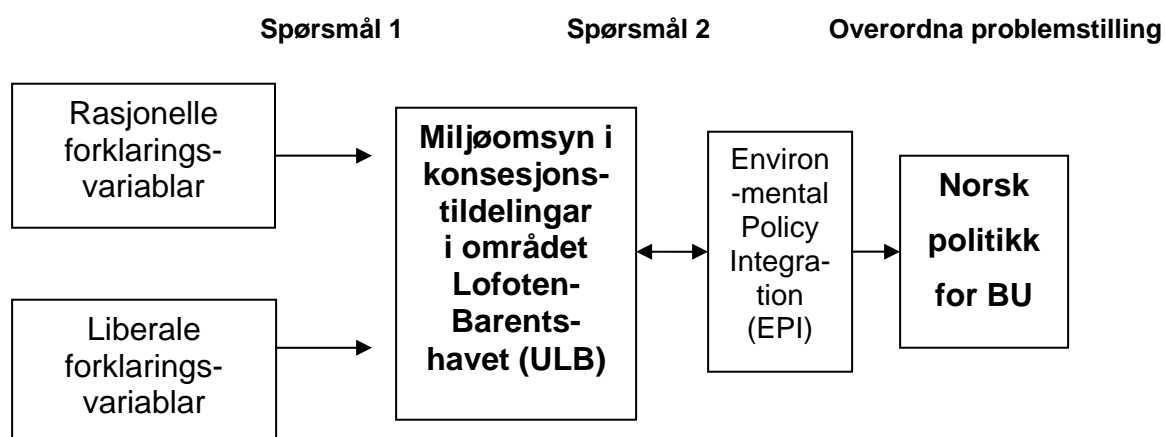
Eg vil freiste å skape forståing for caset – miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane – ved hjelp av innfallsvinklar knytte til to teoretiske perspektiv: eit rasjonelt og eit liberalt. Forklaringar på nasjonal politikk kan ikkje berre hentast frå nasjonale omstende (Keohane og Milner 1996). Innanfor desse teoretiske perspektiva vil eg difor utleie både nasjonale (indre) og internasjonale (ytre) potensielle forklaringar. Desse vil eg gjere greie for i kapittel 2.1.

Av omsyn til manglande (teknisk) miljøfagleg kompetanse, har eg ikkje høve til å gjere ein studie av *verknaden* av miljøomsyna sin posisjon i konsesjonsrundane – ”kva miljømessig forskjell det gjer” (Østerrud 1997:196). Samanhengen mellom miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingane og dei faktiske miljøkonsekvensane av politikken, vil altså ikkje bli studert. Hovudpoenget i analysen av det første spørsmålet er å prove miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane, for vidare å kunne vurdere og analysere nokre indre og ytre faktorar som kan ha vore avgjerande for den posisjonen miljøomsyna har hatt i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989. *Miljøomsyn i konsesjonstildelingar i Lofoten-Barentshavet (ULB)* framstår slik som den avhengige variabelen i studiet. *Grunnar* til at denne politikken er formulert er uavhengige variablar som kan forklare politikken.

Ad 2: Bærekraftig utvikling som eit politisk program for endring vil i analysen av spørsmål 2 bli forstått i tråd med William M. Lafferty (2004) sitt konsept Environmental Policy Integration (EPI). Forståinga vil bli klårgjort i kapittel 2.2.2. Gjennom å sjå nærare på realisering av sektorpolitisk integrasjon i Noreg, er målet å kunne seie noko om i kva grad miljødimensjonen i norsk petroleumspolitik i området Lofoten-Barentshavet (ULB) er politisk styrt. I følgje Lafferty (2004) kan nasjonale styresmakter ikkje basere miljøpolitikken sin på ei forventing om vinn-vinn-situasjonar. Analysen føreset difor at miljøomsyn er tildelt ein prinsipiell prioritet i den politiske prosessen for at ein skal kunne snakke om ei nasjonal realisering av EPI.

Først i siste del av oppgåva vil eg kople diskusjonen til den overordna problemstillinga – til korleis miljøomsyna si gjennomslagskraft i ULB sidan 1989 kan bli forstått i forhold til styresmaktene sitt mål om å realisere ei bærekraftig utvikling i Noreg.

Eit forenkla forskingsdesign for oppgåva kan skisserast som følgjer:



Modell 1.1: Forenkla forskingsdesign for oppgåva.

Det analytiske føremålet med oppgåva er å gjennomføre ein stringent analyse av miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989. Dette kan bli forstått som ei analytisk øving der eg freistar å bruke hypotesar utleia av teoretiske forventingar som rammeverk for å forklare offentleg politikk. Den teoretiske ambisjonen med oppgåva blir synleg i diskusjonen knytt til det den overordna problemstillinga. Målet er å vere eit bidrag til debatten om politisk styring for ei bærekraftig utvikling. Slik håpar eg å kunne peike utover caset, og medverke til å skape ei betre forståing av samanhengen mellom politikken sitt innhald og dei nasjonale politiske prosessane.

Oppgåva er som vi ser klårt todelt. I første – og omfangsmessig største – del (kapittel 3 og 4) undersøker eg miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989, for vidare å analysere nokre potensielle interessebaserte og politiske og institusjonelle faktorar som kan ha hatt avgjerande tyding for innhaldet av politikken. I andre del (kapittel 5 og 6) freistar eg først å bruke Lafferty sitt konsept Enviromental Policy Integration (EPI)

som referanseramme for å drøfte i kva grad miljødimensjonen i norsk petroleumspolitikkk er politisk styrt, for endeleg å kople relevante forklaringsvariablar saman gjennom å drøfte om miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingane i ULB kan bli forstått som eit uttrykk for ein norsk politikk for ei bærekraftig utvikling (BU).

Enkelte klårgjeringar er likevel først nødvendige. Resten av dette *Inngangskapitlet* vil difor bli vidd til *empiriske avklaringar* (1.2), *historiske fakta* (1.3) og *fleire metodiske refleksjonar* (1.4).

1.2 Empiriske avklaringar

Dette delkapitlet har som mål å klårgjere analytiske og omgrepsmessige avgrensingar ved den avhengige variabelen (caset) – ”miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989”. Eg vil først (1.2.1) argumentere for at framtida sitt store ”miljøslag” i petroleumspolitikken vil handle om arealtilgang, og med det legitimere valet av konsesjonstildelingar som studieobjekt. Vidare vil eg definere omgrepet ”ULB” (1.2.2) og endeleg operasjonalisere og analytisk avgrense ”miljøomsyn i konsesjonstildelingar i ULB sidan 1989” (1.2.3).

1.2.1 Miljøslag om konsesjon

”Erfaringer viser at om en tillatesle til undersøkelser blir gitt, er det svært liten sannsynlighet for at ikke tillatelse til utvinning gis dersom det blir gjort et drivverdig funn” (NP 1996).

Leitekonsesjon gjev oljeselskapa forventning om å få utvinne ressursane dersom det blir gjort funn. For sjølv om konsesjonstildelingar formelt sett berre gjev oljeselskapa løyve til å gjennomføre seismiske undersøkingar og prøveboring i definerte blokker av norsk sokkel, er styresmaktene sitt handlingsrom avgrensa dersom leitinga fører fram. Som Norsk polarinstitutt (NP) her peiker på, viser historia at høve til politisk styring av volumet i norsk petroleumproduksjon i hovudsak er avgrensa til å kunne regulere tildelingar av konsesjonar.

Det var med god kjennskap til desse fakta at tidlegare olje- og energiminister Marit Arnstad, i eit innlegg på konferansen *Olje og makt* 12. september 2002, spådde

at miljøkampen i petroleumsnæringa i framtida ikkje vil handle om utvikling av felt, men om *areala* for prøveboring. Arnstad (2003:14) hevda at dersom ein kan etablere petroleumsfrie soner eller skjærme delar av Lofoten-Barentshavet for vidare leiting, er det i realiteten det einaste som kan påverke volumet i produksjonen – og dermed miljøskadelege utslepp og påverknad til sjø, luft og land. Den underliggjande føresetnaden er at strenge miljøkrav åleine ikkje vil kunne fjerne den forureininga verksemda er ansvarleg for.

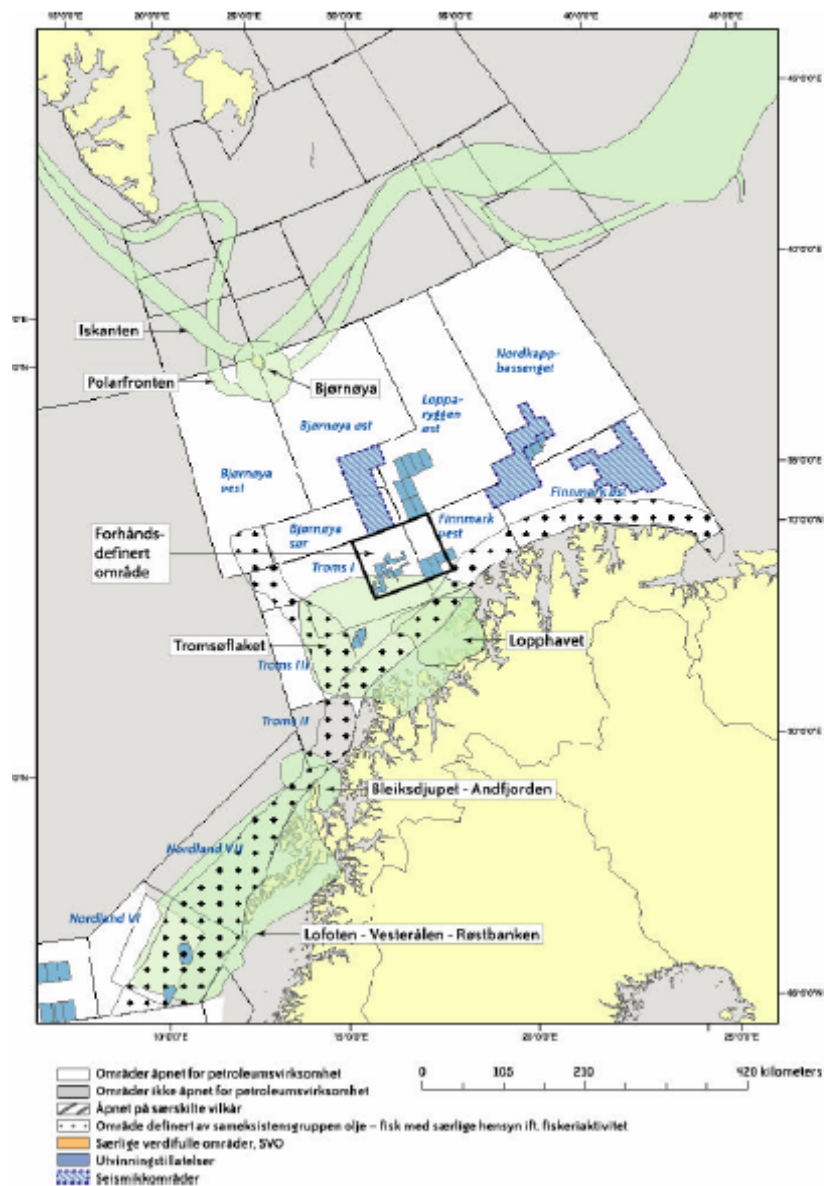
Debatten og konfliktane knytt til *Den heilskaplege forvaltingsplanen for området Lofoten-Barentshavet* og til den 19. konsesjonsrunden, som nyleg ligg bak oss, tyder på at Arnstad har rett i spådomen sin: Petroleumsselskapa, miljørørsla og dei politiske partia konsentrerte utelukkande argumentasjonen om arealtilgang. Det kan sjå ut som om det er skapt ein ny arena for debatten om volum – og dermed om miljøomsyn – i norsk petroleumspolitik: konsesjonstildelingar.

Valet av case i denne oppgåva byggjer på dette resonnementet, på ei forventning om at det 'verkelege' (miljø)slaget i petroleumssektoren står i konsesjonsrundane.

1.2.2 ULB

Nemninga ULB – området Lofoten-Barentshavet – vart lansert ved Samarbeidsregjeringa (Bondevik II) si tiltredingserklæring (SEM) i 2001. SEM-erklæringa (2001:20) gjorde det klårt at arbeidet med ei konsekvensutreiing for nordområda, samt ein heilskapleg forvaltingsplan for området, skulle omfatte tolv definerte område av den norske kontinentalsokkelen. To av områda finn ein i Norskehavet (Nordland VI og VII). Ti av områda ligg i Barentshavet (Troms I, Troms II, Troms III, Finnmark vest, Finnmark aust, Bjørnøya vest, Bjørnøya aust, Bjørnøya sør, Lopparyggen aust og Nordkappbassenget). Det geografiske definerte området fekk namnet ULB.

ULB-området



Kart 1.1. Området ULB. I: St. meld. nr. 38 (2001-2002).

Allment blir ULB ofte omtalt som nordområda. Det kan vanskeleg seiast å føreliggje nokon felles forståing av kva som ligg i dette omgrepet, anna enn at det viser til "område som ligg i nord". Spørsmålet er naturlegvis korleis ein avgrensar "områda i nord" frå område lenger sør, og kva kriterium ein legg til grunn for ei slik avgrensing.

I media, men også i styresmaktene sine egne dokument, eksisterer det ei viss grad av forvirring rundt omgrepbruken knytt til ULB og nordområda. Eg har vald å la heile ULB-området vere det geografiske studieobjektet mitt, sjølv om nemninga vart innført etter dei to konsesjonstildelingane som eg skal sjå nærare på i kapittel 3. Når eg likevel vel å operere med denne geografiske avgrensinga, er det fordi det er innanfor heile ULB-området at debatten om areal og volum i nordlege havområde føregår i dag.

1.2.3 Miljøomsyn i konsesjonstildelingar i ULB sidan 1989

Definisjonar av omgrepa "miljøomsyn" og "miljøvern" kan vere både vide og snevre på same tid. Friluftsliv og kulturminnevern er ei side av saka, påverknad på biologisk mangfald ei anna og påverknad på klimaet ei tredje – og desse er ikkje uttømande. Temaene flyt saman, og det er meir eller mindre uunngåeleg å ikkje ende opp med å gjere bruk av ein noko flytande omgrepsbruk (Bortne et al 2002:18). Det fell også utanfor mitt fagfelt, og også siktemålet til denne oppgåva, å vurdere *kva* som er "miljøvenleg". Den konkrete operasjonaliseringa av "miljøomsyn" har eg difor overlata til styresmaktene sine egne miljøfaglege etatar: Statens Forureiningstilsyn (SFT)¹, Direktorat for naturforvalting (DN)² og Norsk Polarinstitut (NP)³.

Før Olje- og energidepartementet (OED) lyser ut blokker til oljeselskapa, blir desse tre underliggjande etatane av Miljøverndepartementet (MD), saman med underliggjande fagetatar av Fiskeridepartementet (FID), bedne om råd⁴. Kommentaran til dei fiskerifaglege etatane vil derimot bli haldne utanfor her.

1 SFT har særleg ansvar for forureining av hav og vatn, helse- og miljøfarleg kjemikal, avfall og gjenvinning, klimaendringar, luftforureining og støy. SFT har ansvaret for å følgje opp forureiningslova og produktkontrolllova og gjev utsleppsløyve og kontrollerer at løyva blir følgde (SFT 2006).

2 DN er MD sitt rådgjevande og utøvande direktorat innan naturforvalting. DN arbeider for å ta vare på biologisk mangfald og å verne og styrke allemannsretten (DN 2006).

3 NP er konsentrert rundt miljøforvaltingsbehov i polarområda. Klima, langtransportert forureining, effektar av forureining på miljøet, biologisk mangfald og topografisk kartlegging er viktige arbeidsfelt saman med miljøsam arbeid i Barentsregionen (NP 2006).

4 Eg vil gjere nærare greie for gangen i konsesjonssystemet i kapittel 3.1.

Grunngjevinga er at dei miljøfaglege etatane også vurderer påverknad på fisk og livet i havet i sine analysar, men famnar miljømessig breiare enn dei fiskerifaglege etatane.

SFT, DN og NP plasserer råda i tre gitte kategoriar: 1) Område som ikkje bør utlysast, 2) område som ikkje bør utlysast utan skjerpa krav og 3) område som kan utlysast innanfor gjeldande rammer (SFT 1994). Eg forstår i denne oppgåva "miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området ULB" som *konsesjonstildelingane sitt samsvar med dei miljøfaglege etatane sine råd om ikkje-konsesjon (kategori 1 og 2) på nominerte blokker*.

Dei innhaldsmessige sidene av miljøråda vil ikkje bli analyserte. Det er råda om konsesjon eller ikkje, på *bakgrunn* av miljøfaglege vurderingar, som vil bli samanlikna med utfalla av konsesjonsrundane. Det er likevel interessant å merke at dei miljøfaglege etatane i all hovudsak argumenterer på bakgrunn av studium og vurderingar av biologisk mangfald *lokalt* (i hovudsak utslepp til sjø). *Globale* verknader (i hovudsak utslepp til luft) er i langt mindre grad inkluderte i det fagmaterialet råda om konsesjon eller ikkje-konsesjon byggjer på.

Sidan den formelle opninga av Barentshavet i 1989 (St.meld. nr. 40 (1988-1989), er det blitt tildelt blokker i området ULB i 13., 14., 15. og 19. konsesjonsrunde, i tillegg til den ekstraordinære konsesjonsrunden knytt til Barentshavsprosjektet frå 1997. Av omsyn til omfang vil eg her avgrense meg til å presentere funna frå dei to siste konsesjonsrundane – 15. konsesjonsrunde frå 1996, som inkluderte området Nordland VI, og Barentshavsprosjektet frå 1997, som inkluderte åtte av dei ti aktuelle områda i Barentshavet sør. Tildelingane i 19. konsesjonsrunde skjedde 31. mars 2006, og kom for seint til å bli inkluderte her. Ein mindre omfattande gjennomgang tyder likevel på at gjennomslagskrafta til dei miljøfaglege etatane i konsesjonstildelingane i både 14. og 19. konsesjonsrunde ikkje avviker nemneverdig frå 15. runde og konsesjonsrunden knytt til Barentshavprosjektet⁵. I analysen (kap. 4) vil eg difor sjå på miljøomsyna sin 'mellomgrøne' posisjon (kap. 3) som representative

⁵ Miljøverndepartementet hevdar at dei ikkje mottok miljøfaglege råd i 13. konsesjonsrunde, og eg har difor ikkje hatt høve til å sjå nærare på utfallet av denne runden (Bellona 2006:3).

døme for miljøomsyna si gjennomslagskraft i dei fem konsesjonstildelingane som er gitt innanfor området ULB sidan 1989.

Det kan påpeikast at det kan vere andre grunnar enn dei miljøfaglege vurderingane som er årsaka til at enkelte nominerte blokker til sjuande og sist ikkje blir tildelte oljeselskapa. Materialet mitt tyder likevel på at det her eksisterer ein sterk samanheng. Alle blokkene som dei miljøfaglege etatane meinte ikkje burde lysast ut av miljømessige omsyn (kategori 3), vart tildelte i dei aktuelle konsesjonsrundane.

Styrken ved å forstå miljøomsyn i tråd med dei miljøfaglege etatane si oppfatning, er at dei må bli forstått som meir objektive enn interesseorganisasjonar eller næringsaktørar sine vurderingar. Det kan likevel stillast spørsmål ved denne tilnærminga. Mandatet til SFT, DN og NP er å vere Miljøverndepartementet sine fagetatar. Dei skal på fagleg grunnlag vurdere omsynet til miljøet, og spørsmål knytte til distriktspoliske omsyn, nasjonal økonomi eller tryggleikpolitiske interesser fell difor utanfor deira mandat. Det kan slik hevdast at SFT, DN og NP ser bort frå andre vitale samfunnsinteresser i sine miljøfaglege råd om ikkje-konsesjon. Vidare kan det tenkjast at organa er meir politisk styrte enn det mandatet deira tilseier. Eg føreset likevel at desse etatane har den mest "uavhengige" fagkompetansen til å ta stilling til miljøkonsekvensane av konsesjonsløyve i området.

Operasjonaliseringa kan likevel skildrast som fundamental: Miljøomsyn blir berre tatt i den grad styresmaktene følgjer kategori 1- og 2-råda, og altså ikkje gjev konsesjon på nominerte blokker i Lofoten-Barentshavet (ULB). Blokker som blir plasserte i kategori 1 og 2 blir som følgjer forstått som "miljøkritiske tilfelle", dvs. som blokker der petroleumsverksemd kan få alvorlege konsekvensar for miljøet.

1.3 Historiske fakta

Delkapitlet har som føremål å presentere tilstrekkeleg kontekstuell petroleums- og miljøkunnskap for dei komande analysane. Eg vil først (1.3.1) gje ei innføring i petroleums- og miljøhistoria knytt til området Lofoten-Barentshavet (ULB), før eg kort gjer gjere greie for organiseringa av petroleums- og miljøforvaltinga i Noreg (1.3.2).

1.3.1 Olja, gassen og miljøet i ULB

Ei natt i september 1969 tikka følgjande telefaks inn til Phillips Petroleums kontor i Stavanger: "Jeg erklærer herved at Nordsjøen, herfra til Nordpolen, er et stort oljebasseng" (Kindigstad og Hagemann 2002: 75). Avsendaren var Phillips sin riggsjef for det siste holet petroleumsselskapet motvillig bora i Nordsjøen. Dei, og konkurrentane Esso og Shell, skulle snart trekkje seg ut av ein nedslåande norsk sokkel (ibid.). Statsråd i Industridepartementet, Sverre Walter Rostoft, mottok stadfestinga frå Phillips Petroleum vesle julafta same år. Med vissa om at *Ekofisk* var funnen i tolvte time, gav Rostoft følgjande melding til medarbeidarane sine ved inngangen til eit nytt tiår, og ein ny epoke i norsk industrihistorie: "God jul - vi er en oljenasjon" (ibid:78).

Vi kjenner historia og følgjene, som 37 år seinare er blitt større enn det nokon kunne drøyme om i 1969: Petroleumssektoren er i dag den største næringa i Noreg. Næringa står for ein firedel av verdiskapinga i landet og meir enn ein firedel av inntektene til staten. Bortimot 80.000 personar er sysselsette i petroleumsrretta verksemd nasjonalt. Verksemda har ført til at norske styresmakter har eit oljefond (*Statens pensjonsfond Utland*) på nesten 1,5 milliardar kroner (Noregs Bank 2006). Det utgjer nesten 300.000 kroner per innbyggjar i Noreg. Men også verda rundt er avhengig av norske petroleumprodukt, for landet er verdas tredje største eksportør av olje og den sjuande største av gass (OED 2006).

Men produksjonen strekk seg ikkje heilt til Nordpolen, slik Phillips Petroleum sin riggsjef drøymde om den avgjerande natta i 1969. Borten-regjeringa føreslo oljeboring nord for 62. breiddegrad (Stad) alt i 1970. Planane møtte i førstninga lite motstand på bakgrunn av klassiske verne- og miljøinteresser, det var fiskeri- og tryggleikspolitiske motargument som vart drøfta (St.meld. nr. 44 (1975-1976):28). Etter stadige utsettingar, mellom anna grunna den ukontrollerte utblåsinga på Bravoplattformen i Nordsjøen i 1977, opna Stortinget delar av Tromsøflaket for petroleumsvirksomheit i 1979. I 5. konsesjonsrunde i 1980 gav regjeringa så dei første utvinningsløyva for

området Lofoten-Barentshavet (ULB) (OED 2005:34)⁶. Sidan den tid er det bora 61 brønnar i området (mars 2005) (ibid). Dei fleste av brønnane har vore knusktørre, og aktiviteten har så langt ikkje gjeve ei einaste krone i avkasting⁷. Det finst likevel to unnatak. Statseigde Statoil prova i 1984 det store gassfeltet *Snøhvit* vest for Sørøya i Vest-Finnmark, og Oljedirektoratet stadfesta 5. januar 2006 at Eni Norge hadde gjort eit oljefunn som vil vere kommersielt lønsamt på feltet *Goliat*, 50 km søraust for Snøhvit (n24.no 2006).

Med Snøhvit såg det ikkje ut til å kunne bli noko utbygging. Uansett forslag måtte operatørane og staten erkjenne at det ikkje eksisterte teknologi som med tryggleik kunne sikre at inntektene vil overstige kostnadene til utbygging og frakt til marknadene (Jacobsen 2004). Men trass dei nedslåande resultata opererer styresmaktene i dag med forventingar om at 36 prosent av dei samla norske uoppdaga petroleumsressursane skal liggje gøymt i havdjupet innanfor området ULB (OED 2006:77).

I mars 2002 – 18 år etter funnet – godkjende Stortinget Statoil sine utbyggingsplanar for Snøhvit (OED 2002:15). Ny teknologi og stabilt høge gassprisar hadde gjort prosjektet lønsamt. Etter at det vart klårt at Statoil fekk nye milliardoverskridingar i september 2005, med følgjande åtte månader utsetting av levering til kjøparane, er planen no at dei første skipslastene med flytande gass (LNG) skal bli skipa ut frå landanlegget på Melkøya 1. desember 2007 (Statoil 2006). Dagen markerer starten på at petroleumsressursar blir henta ut av den norske kontinentalsokkelen i området Lofoten-Barentshavet (ULB).

Alle stadium av petroleumsverksemd (leite-, utbyggings-, drifts- og avslutningsfase) slepp ut miljøfarlege stoff, både til luft og sjø. Utslepp frå petroleumssektoren til luft er stort sett avgassar frå forbrenning av diesel. Desse avgassane inneheld mellom anna karbondioksid (CO₂) og nitrogenoksid (NO_x). Andre miljøskadelege stoff som blir slepte ut, er metan (CH₄), flyktige organiske samband

6 Det var likevel først gjennom St.meld. nr. 40 (1988-89) at Barentshavet syd formelt vart opna for leiteboring. Nordland VI vart opna på særskilde vilkår gjennom St. meld. nr 26 (1993-94). Områda Nordland VII (utanfor Vesterålen) og Troms II (utanfor Tromsø) er aldri blitt opna.

7 Verksemda har kosta 25 milliardar kroner. Det er totalt funne 0,2 milliardar Sm³ o.e (OED 2006:64).

utan metan (nmVOC) og svoveldioksid (SO₂) (OED 2006:62). Av CO₂-utsleppa – som utgjer dei absolutt største utsleppa til luft – stammar heile 89 prosent frå stasjonære kjelder offshore (produksjon). Berre ein prosent stammar frå leiteboring (ibid.). Petroleumsvirksemda var ansvarleg for 31 prosent av norske CO₂-utslepp i 2003, og for størstedelen av auken i CO₂-utslepp på 11 prosent sidan 1990 (SSB 2005:69).

Utslepp frå petroleumssektoren til sjø inneheld restar av olje og kjemikal som blir nytta i produksjonsprosessane, og dessutan kjemiske stoff som finst naturleg (OED 2006:62). Av utslepp av kjemikal frå norsk petroleumsvirksemd stammar berre 11,5 prosent frå stasjonære kjelder offshore (produksjon), mens boring og brønnvirksemd står ansvarleg for heile 73 prosent⁸ (ibid:67).

Området Lofoten-Barentshavet (ULB) strekk seg frå 67. til 74. breiddegrad, og utgjer ein del av det nordlege Atlanterhavet. Området blir rekna for å vere mellom dei reinaste og rikaste havområda i verda, og er prega av tilførsel av varmt og næringsrikt atlantisk vatn. Dette gjer norskekysten og store delar av havområda isfrie heile året, og gjev grunnlag for stor biologisk produksjon. Der det varme atlantiske vatnet møter kalde vassmassar frå Polhavet blir det skapt eit overgangsområde (Polarfronten). Slike overgangsområde gjev opphav til ein rik produksjon av planktonalgar som blir beita av dyreplankton. Dyreplankton er igjen føda for fisk, sjøfugl og pattedyr som sel og kval. Her blir grunnlaget lagt for dei rike fiskeria, som mellom anna omfattar den største attverande torskebestanden i den nordlege delen av Atlanterhavet (OED 2005b:33). På grunn av den nordlege plasseringa fungerer området på mange måtar som "endestasjon" for miljøgifter som bli tilført frå sørlege breiddegrader og hopar seg opp i næringskjedene, mellom anna i sjøpattedyr og sjøfugl (St.meld. nr. 30 (2004-2005):15).

1.3.2 Petroleumsvirksemd og miljøforvaltinga i Noreg

Petroleumsvirksemd slår fast at det er staten som har eigedomsretten til dei undersjøiske petroleumsvirksemdane på norsk kontinentalsokkel (OED 2005:25). Det er Olje- og

⁸ Eg har ikkje vore i stand til å finne tal for kor mykje av dei totale norske utsleppa til sjø petroleumsvirksemda er ansvarleg for.

energidepartementet (OED), som saman med Oljedirektoratet (OD), har ansvaret for forvaltinga av petroleumsressursane. OED har også ansvaret for den landbaserte energiproduksjonen, men dei to områda er organisatorisk klårt skilde frå kvarandre (OED 2006b). Miljøverndepartementet (MD) ivaretek saman med deira underliggjande etatar og Fylkesmannen sine miljøvernavingdelingar forvaltinga av miljøvernet i Noreg (MD 2006).

Oljeverksemda vart frå starten av regulert av Industridepartementet (ID). Statoil og Oljedirektoratet (OD) vart oppretta i 1972. Begge samarbeidde tett med ID. (Andersen og Austvik 2000:19). Etter kvart vart det tydeleg at petroleumsverksemda gav spesielle politisk-administrative utfordringar, og Olje- og energidepartementet (OED) vart difor oppretta i 1978⁹ (Boasson 2005:19).

Miljøverndepartementet (MD) vart oppretta i 1972. Opprettinga av ei miljøvernforvalting var meir konfliktfylt enn etableringa av den formelle organisasjonsstrukturen i petroleumsforvaltinga. Det nye departementet fekk eit snevrare mandat enn det Borten-regjeringa sitt føregåande *Ressursutval* hadde førespegla, og fekk ikkje den tiltenkte rolla som overordna styresmakt over andre departement (Bortne et al. 2002)¹⁰. Alf-Inge Jansen (1989) viser i doktorgradsavhandlinga *Makt og miljø* korleis dei økonomiske vekstmålsettingane vart overordna dei miljøvernpolitiske vernemålsettingane i oppbygging og struktur av det nye departementet, og korleis dette hadde samanheng med påverknadsforholdet mellom ulike aktørar i prosessen og den forvaltingsstrukturen dei handla innanfor. Opprettinga av MD må likevel bli forstått som eit gjennombrøt for miljøverntanken i Noreg (Bortne et al 2002:50). Miljøvernforvaltinga har inga formell styresmakt i petroleumspolitiske spørsmål¹¹.

9 Var mellom 1993-96 igjen ein del av Næringsdepartementet.

10 Ressursutvalet, sett ned av Borten-regjeringa i 1968, føreslo å opprette eit nytt "Ressursdepartement". Departementet var tenkt som ein analogi til Finansdepartementet (FIN), med eit overordna ansvar for naturressursane slik FIN har eit overordna ansvar for økonomien i landet. Forslaget fekk ikkje gjennomslag i Bratteliregjeringa. Ein av grunnane var at tanken om eit Ressursdepartement var for radikal og skremmande for tradisjonelle sektorområde som Industridepartementet og Landbruksdepartementet. Eit Ressursdepartement kunne – med sin breiare økologiske profil – kome til å gripe inn i desse sektorane (Bortne et al 2002:49).

11 Unnataket er SFT som gjev utsleppsløyve til petroleumsselskap som opererer på norsk sokkel.

1.4 Fleire metodiske refleksjonar

I dette siste delkapitlet av *Inngang* vil eg peike på metodiske utfordringar knytte til bruk av casestudie som forskingsstrategi (1.4.1) og vidare drøfte nokre sentrale utfordringar eg støtte på knytt til datainnsamling og – bearbeiding (1.4.2).

1.4.1 Casestudie

Det finst inga konsensus kring *ein* definisjon av kva eit casestudie er eller kva formål det har. Her vil casestudie bli forstått som "an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident" (Yin 2003:13). Yin understrekar fordelene ved å gjere bruka av casestudiet som forskingsstrategi som høve til å "retain the holistic and meaningful characteristics of real-life events" (ibid.).

I møtet med caset – miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 – var det vanskeleg å skilje caset frå den aktuelle konteksten, som er trekk ved det norske og internasjonale samfunn. Det er for so vidt eit paradoks: For sjølv om casestudiet reiser ei rekkje metodiske problem knytt til dei mange potensielle forklaringsfaktorane, er samtidig det å sjå dei kontekstuelle forholda i samanheng med den avhengige variabelen som blir studert ein del av målsettinga med studiet.

Den metodologiske utfordringa var i første rekkje knytt til at det eksisterer langt fleire (forklarings)variablar enn kva eg har hatt høve til å ta høgde for. Det er – så langt eg kjenner til – gjort lite forskning på feltet. Hypotesar om samanhengar, utleia av eksisterande teori, var difor utgangspunktet til mi tilnærming til caset. Tilnærminga kan slik skildrast som deduktiv. I løpet av ulike fasar av eit studium vil nesten all forskning likevel plassere seg forskjellige stader på dikotomien deduktiv - induktiv (Østerrud et al 1997:38). Og sjølv om ulike teoretisk utleia forklaringsvariablar i utgangspunktet var tiltekte like stor potensiell forklaringskraft, viste arbeidet med empirien undervegs at eg måtte korrigere variablane sin posisjon i forhold til kvarandre og i forhold til den

avhengige variabelen eg søkte å forklare. Spesielt gjorde dette seg gjeldande i forhold til hypotesane som var leia ut av rasjonelle generaliserte føresetnader¹².

Denne prosessen må bli forstått på bakgrunn av Andersen (1997:70), som hevdar at teori (i eit teoretisk fortolkande case) må veljast på bakgrunn av den empiriske variasjonen som caset oppviser, samtidig som teorien ikkje bør vere meir generell enn det som blir kravd for å organisere den empiriske variasjonen, slik at det ikkje oppstår ein laus og uklar kopling mellom teori og data.

Andre relabilitetsproblem som følgde av å la teoretiske forventingar og generaliseringar vere utgangspunkt for tilnærminga til caset har eg søkt å imøtekome gjennom å triangulere data, vel og merke innanfor den tidsramma som ei masteroppgåve tillet.

1.4.2 Kjelder og datagrunnlag

Men for å kunne spørje kvifor noko skjer, må eg også kjenne dei faktiske forholda. Eg har søkt *kjelder* for å få svar. Historikaren Ottar Dahl (1967:33) definerer ei kjelde som eit konkret objekt som gjev forskaren data om ei bestemt problemstilling. Kjelda blir sett på som ein rest av ein situasjon, det vil seie som ein del av den heilskapen forskaren søker å forklare.

Det finst eit enormt materiale om norsk petroleumsindustri og –politikk og om den forskingsinnsatsen som er sett i verk for å undersøkje verksemda sine konsekvensar for miljøet – gjennom meir enn 35 år¹³. Innanfor ramma av ei masteroppgåve har eg måtte gjort eit relativt avgrensa utval.

Det er vanleg å skilje mellom to kategoriar av data – kvantitative og kvalitative. I dette casestudiet er det dei kvalitative data som er dei viktigaste. Også kvantitative data er nytta, som statistikk og nøkkeltal knytt til miljø- og petroleumssektoren i Noreg. Dei kvalitative data som eg har brukt kan delast i tre hovudtypar: 1) offentlege

12 Den teoretisk utleia analysemodellen vil bli presentert og drøfta i kapittel 2.1.

13. Det dreier seg bokstaveleg talt om titusenvís av sider, som er publisert i ulike dokument frå Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Stortinget, Oljedirektoratet, Havforskinsinstituttet, Statens forureiningstilsyn, oljeselskapa, miljøvernorganisasjonar, forskingsinstitusjonar og media, og lista kunne blitt gjort lengre.

dokument og rapportar, 2) artiklar frå bøker, tidsskrift og aviser, 3) munnlege nedskivingar frå konferansar.

"Det politiske dreier seg om å etablere ei oppfatting om røynda og å fremje tilslutning til denne" (Heradsveit/Bjørge 1987). Eit studium av stortingsdebattar, stortingsmeldingar, proposisjonar og andre dokument utarbeidd av regjering eller av komiteane på Stortinget må bli forstått som eit verkemiddel i dette politiske oppdraget. Det må forventast at dokumenta er prega av klare normer, i høve til val av innhald, språkføring og argumentasjonsform. Vidare er dokumenta ikkje vitskaplege arbeid, og ein kan difor ikkje stille validitets- og reliabilitetskrav som til vitskaplege artiklar. Likevel er dokumenta ofte sentrale kjelder i statsvitskapleg forskning. Dette studiet ville ikkje vore mogleg å gjennomføre utan desse primærdokumenta, fordi det er desse som har den mest direkte nærleiken til det som blir studert og analysert. Eg har freista å lese dokumenta som politiske verkemiddel, og ikkje ta data sin relevans og truverde for gitt. Liknande nærleik kunne eg ha oppnådd gjennom personlege intervju med sentrale aktørar. Eg har utelate dette av omsyn til tid og ressursar.

Miljøfaglege råd i samband med konsesjonsutlysingar frå Statens forureiningstilsyn (SFT), Direktorat for naturforvalting (DN) og Norsk polarinstitutt (NP) var fram til i januar 2006 halden unna offentleg innsyn. 7. juni 2005 kravde miljøstiftinga Bellona å få innsyn i dei miljø- og fiskerifaglege instansane sine råd i framkant av 19. konsesjonsrunde (Bellona 2005). 19. juni avslo Miljøverndepartementet kravet under tilvisning til Offentlighetsloven (19. juni 1970 nr. 69 § 5a andre ledd, bokstav a) (SOM 2005).

Bellona klaga avgjersla inn til Sivilombodsmannen (SOM) 24. august 2005. 21. desember 2005 kom uttalinga frå SOM:

Jeg har kommet til at det knytter seg begrunnet tvil til departementenes offentlighetsvurdering. Det er et vilkår at det må foreligge et reelt og saklig behov for å unnta opplysningane fra offentlighet, jf. bestemmelsen i miljøinformasjonsloven § 11. Vilkåret synes ikke oppfylt (SOM 2005).

På bakgrunn av denne uttalinga, søkte Bellona i januar 2006 om innsyn i alle dei miljø- og fiskerifaglege råda som er blitt gjevne i samband med blokker i Lofoten og Barentshavet i konsesjonsrundane frå 1987 og fram til i dag. Bellona fekk tilgang til alt

tilgjengeleg stoff, med unntak av nokre dokument i 19. konsesjonsrunde (Bellona 2006).

For å unngå saksbehandlingstid i departementet, kontakta eg Bellona direkte og fekk overlevert alle uttalingane frå dei miljøfaglege etatane. Lov om miljøinformasjon av 9. mai 2003 nr. 31 trådde i kraft etter dei to konsesjonsrundane som eg ser nærare på i kapittel 6. Det må difor ventast at etatane på skrivande tidspunkt trudde at råda ville bli haldne unna offentlegheita, og det har påverka både språkføring og innhaldet i råda. Utover at innhalda i breva er blitt forstått ut frå denne konteksten, som ein faktor som kan ha hatt ein styrkjande effekt på etatane sitt faglege sjølvstende frå dei politiske styresmaktene, vil løyndomshaldet ikkje bli gjenstand for vidare analyse her.

Sekundærkjelder som bok-, tidsskrifts- og bokartiklar har gjeve nyttig supplerande informasjon til det som kunne lesast ut av primærkjeldene. Tilfanget av kjelder er stort også her. Desse kjeldene har i hovudsak lagt føringar til korleis primærkjeldene er blitt tolka.

Endeleg har eg – om enn i langt mindre grad – gjort bruk av munnlege kjelder, både av primær og sekundær karakter. Uttalingar er blitt nedskrivne i talande augenblik. Det kan likevel vere verd å ha i mente at både politikarar (primærkjelder) og kommentatorar (sekundærkjelder) ofte gjer bruk eit meir direkte språk når dei talar munnleg enn om orda er skrivne ned.

1.5 Vidare organisering av oppgåva

I kapittel 2 – *Teoretiske innfallsvinklar og ramme* – vil eg presentere det normative og analytiske rammeverket analysane opererer innanfor. I første del vil eg presentere to teoretiske perspektiv, og på bakgrunn av desse utleie fire forklarande hypotesar om korleis politikk blir til. I andre del vil eg drøfte omgrepet bærekraftig utvikling (BU) slik det vart presentert i Brundtlandkommisjonen sin rapport *Vår felles framtid* i 1987, og vidare høve for nasjonal realisering av BU forstått gjennom styringskonseptet "Environmental Policy Integration" (EPI).

I kapittel 3 – *'Mellomgrøne' konsesjonstildelingar* – vil eg vise kva gjennomslagskraft miljøomsyna har hatt i konsesjonstildelingar for området Lofoten-Barentshavet sidan 1989. I kapittel 4 – *Kvifor 'mellomgrønt'?* - vil eg freiste å identifisere forklarande faktorar for miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingane i denne perioden.

I kapittel 5 – *EPI i Noreg?* – vil eg drøfte den politiske prosessen ut frå Lafferty si forståing av konseptet Enviromental Policy Integration (EPI). Til sist, i kapittel 6 – *Er 'mellomgrønt' bærekraftig?* – vil eg drøfte om miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingane i ULB kan bli forstått som eit politisk uttrykk for at norske styresmakter realiserer ei bærekraftig utvikling.

2. Teoretiske innfallsvinklar og ramme

I første hovuddel av kapitlet - *To forklarande perspektiv* (2.1) – vil eg skissere det teoretiske rammeverket som spørsmål 1 - miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i området ULB sidan 1989 - vil bli analysert innanfor (kap. 4).

I andre hovuddel – *Bærekraftig utvikling (BU)* (2.2) – vil eg gjere greie for og drøfte den normative, og i siste del av oppgåva også analytiske, ramma den overordna problemstillinga spring ut av (kap. 6). Eg vil her (2.2.2) også presentere William M. Lafferty sitt konsept Enviromental Policy Integration (EPI). Lafferty si forståing av EPI vil vere det teoretiske rammeverket for drøftinga av spørsmål 2 (kap. 5).

Heilt til slutt (2.3) vil eg oppsummere dei viktigaste punkta i kapitlet.

2.1 To forklarande perspektiv

I dette delkapitlet vil eg presentere to idealtypiske teoretiske perspektiv, eit rasjonalistisk og eit liberalt, som kviler på kvart sitt sett av generaliserte premisser om kva som styrer utfallet av politiske avgjersler. Ut frå kvart av desse perspektiva vil eg så utleie fire hypotesar – potensielle nasjonale (indre) forklaringar og potensielle internasjonale (ytre) forklaringar – for miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i Lofoten-Barentshavet (ULB).

Forståing av kultur og identitetar – eit såkalla konstruktivistisk perspektiv – ville kunne stått som ei alternativ tilnærming til det rasjonelle og liberale, og slik kasta ytterlegare lys over caset. Innanfor ramma av denne oppgåva har eg likevel valt å halde dette utanfor. Det er fleire grunnar til det: For det første blir høva til å oppfylle klassiske krav til reliabilitet og validitet endra etter kva tradisjon ein støttar seg til. Ei konstruktivistisk alternativ tilnærming ville slik bydd på andre og fleire metodiske utfordringar enn dei eg alt opererer med. For det andre, og med referanse til det meir enn 30 år gamle innlegget til Jens Arup Seip om "modellane sitt tyranni" og Gudmund Hernes sitt seinare svar om "modellane sin maskerade," handlar dette også om ulike vitskapsteoretiske, og dels også erkjenningsteoretiske, debattar. Og sist, men ikkje

minst, innanfor ramma av denne oppgåva har eg ikkje hatt høve til å samle eit empirisk materiale som er eigna til å drøfte slike samanhengar.

Eg søker å *forklare* handling (politikk). Ei forklaring vil peike på at ein aktør under vilkår X gjer handling Y – gjev miljøomsyn stor, mellomstor eller liten grad av gjennomslagskraft. X forklarar altså Y. Men *forklaringar*, *årsak* og *kausalitet* er omstridde omgrep innanfor samfunnsvitskapen. På den eine sida gjeld det spørsmålet om kva ein årsak eigentleg er. Og på den andre sida, og sett i samanheng med det første, kva rolle årsaksanalysar har å spele innanfor samfunnsvitskapane (Wide 2005:23). Den svenske sosiologen Sverre Wide (2005) viser i sitt studium av kausalitetsomgrepet kor vanskeleg det er å oppfylle det tilsynelatande sjølvsegte kravet om at vitskap skal forklare det fenomenet som det studerer. Faren er at metoden forandrar det som ein studerer til eit middel, og at desse midla gjer at ein blir blind for andre (dei verkelege) samanhengane (ibid.).

Likevel – og på trass av utfordringane – er det vanskeleg å finne vitskaplege svar på vitskaplege spørsmål utan å gripe til teoriar, som i sin tur kviler på generaliserte, erfaringsbaserte innsikter. Gilje og Grimen (1993:146) har utdjupa dette, og seier med referanse til Anthony Giddens:

(...)” På den andre siden skal samfunnsvitere drive forskning, og de må rekonstruere de sosiale aktørenes fortolkninger innenfor et samfunnsvitenskaplig språk, ved hjelp av teoretiske begreper. Det er nemlig lite sannsynlig at forskning som bare gjengir de sosiale aktørenes oppfatninger, vil si oss alt som er av interesse å vite om hvordan et samfunn fungerer. Samfunnsforskere må derfor også gå ut over de sosiale aktørenes selvoppfatninger.”

Teoretiske føresetnader er utgangspunktet for analysen. For utan å ta utgangspunkt i teoretiske føresetnader, vil skildringar av offentleg politikk og av dei prosessane som knyt seg til han ikkje bli samfunnsvitskaplege analysar. I beste fall vil dei bli interessante bidrag til historiske studium (Østerud et al 1997:197).

Indre og ytre forklaringar

Kjeldene til endring i nasjonal politikk blir ofte søkt i nasjonale forhold. Eit stadig viktigare kjenneteikn ved nasjonal politikktutforming er derimot at premissa blir lagde gjennom internasjonale politiske prosessar eller tilstandar. Keohane og Milner (1996:3) seier (her i forhold til økonomi):

[We] "can no longer understand politics within countries – what we still conventionally call 'domestic' politics – without comprehending the nature of the linkages between national economies and the world economy, and changes in such linkages".

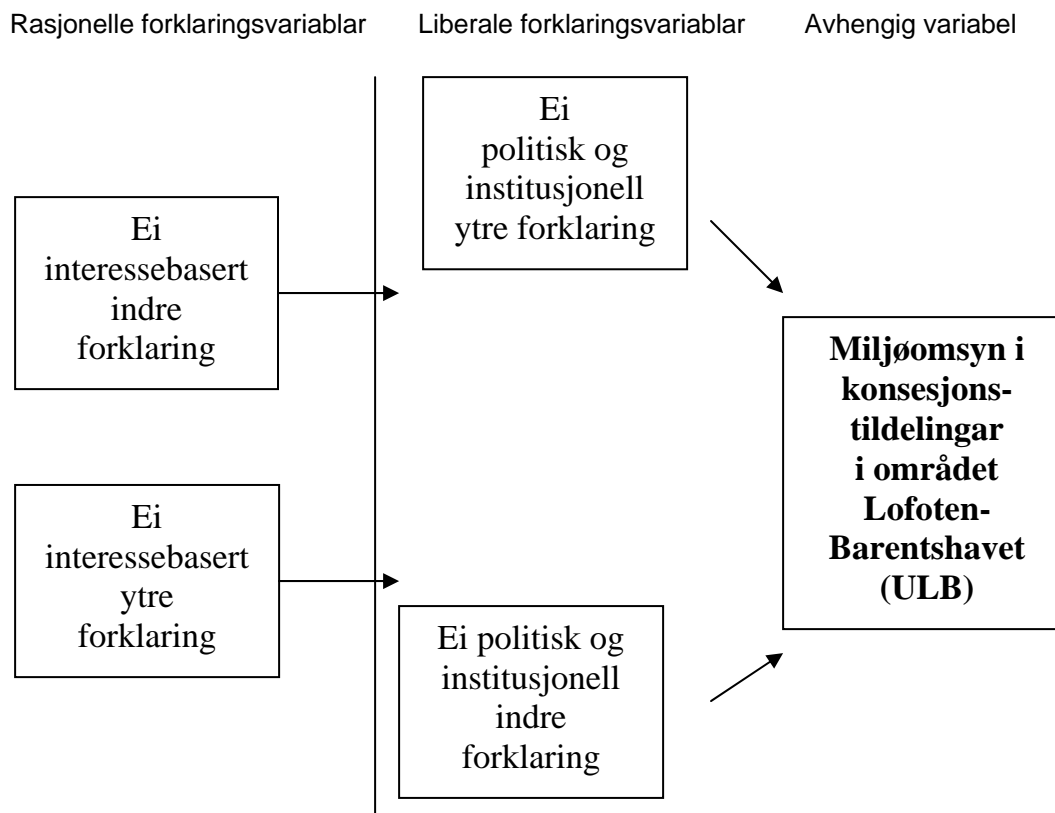
Dei framset denne påstanden som ei følgje av det dei kallar *internasjonalisering*. I følgje Statvitenskaplig leksikon (Østerud et al 1997:106) har internasjonalisering av politikken følgjer for tre forhold: a) dei politiske spørsmåla, b) dei samfunna politikken rettar seg mot og c), måten politiske avgjersler blir fatta på. Internasjonalisering av *problema* kjem til uttrykk ved at ein aukande grad av den nasjonale politiske dagsorden blir bestemt utanfrå. Eitt døme er andre land sine forventningar til norsk energiforsyning og –tryggleik. Eit anna er miljøspørsmåla sin plass i den norske offentlege debatten. Internasjonalisering av *samfunna* består av auka samband av alle slag over landegrensene. Eit døme er at transnasjonale petroleumsselskap i aukande grad opererer på norsk sokkel. Eit anna er internasjonal miljøopinions påverknad på norsk miljørørsle. Internasjonalisering av *avgjerslene* sikter til at avgjersler om innanlandske forhold i aukande grad blir fatta på internasjonalt nivå. Eit døme er dei 70 internasjonale miljøavtalar Noreg har skrive under på, mellom andre Kyoto-protokollen. Eit anna er EU-regelverk, som Noreg delvis er underlagd gjennom EØS-avtalen.

Det er med andre ord ein rimeleg påstand at norsk konsesjonspolitik i ULB ikkje blir utforma i eit vakuum frå den internasjonale politiske agendaen, situasjonen i EU, Russland, OPEC-land og USA eller gjeldande internasjonalt regelverk. Også ytre forhold vil ha avgjerande tyding for i kva grad miljøomsyn som blir tatt i utforminga av norsk konsesjonspolitik i ULB.

Eit problem knytt til ytre forklaringar kan vere vanskar med å prove klåre samanhengar mellom bestemte internasjonale prosessar og nasjonal respons. Problemet oppstår fordi internasjonale prosessar ofte er relaterte til kvarandre, og fordi ulike internasjonale avtalar kan verke overlappende (Sverdrup 1997:55). Det er også sannsynleg at det eksisterer svært komplekse samanhengar mellom internasjonale prosessar og effektar nasjonalt. Nasjonale effektar kan eventuelt knytast både til internasjonale og andre nasjonale prosessar samtidig. Det er difor viktig å understreke tydinga av å sjå internasjonale og nasjonale faktorar i nær samheng.

Forklaringsmodell

Det teoretiske rammeverket som vil bli presentert i det neste, og som vil fungere som forklaringsmodell for analysen i kapittel 4, kan skisserast som følger:



Modell 2.1: Teoretisk utleia forklaringsmodell for miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

Modellen skisserer fire forklarande variablar. Dei to interessebaserte forklaringane er plasserte i bakre rekkje av modellen. Grunnen til dette er det rasjonelle perspektivet sitt statiske syn på utfallet av interessekonflikt: Hypotesar utleia frå rasjonelle føresetnader tilseier at miljøomsyn *anten* får høg *eller* låg grad av gjennomslagskraft. Alt i *Inngang* såg vi derimot at den empiriske undersøkinga i kapittel 3 vil vise ein stor variasjon i miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB, og dei interessebaserte forklaringane kan difor ikkje seiast å ha direkte forklaringskraft på den avhengige variabelen. Dersom dei ulike forklaringsvariablane var blitt likestilte, ville dei rasjonelle blitt ståande som "stråmenn". Når eg likevel vel å inkludere dei, er det fordi eg ventar at ein rasjonell analyse av den interessekampen som hypotesane

knytte til desse variablane skisserer, kan fungere som forklarande variablar for den konteksten (dei ikkje-einskaplege) aktørane opererer innanfor når dei tildeler miljøomsyn ein varierende posisjon i konsesjonstildelingane i ULB. I den samla diskusjonen (kap. 6 *Er mellomgrønt bærekraftig?*) vil dei interessebaserte forklaringsvariablane difor fungere som forklarande kontekstuelle variablar for miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB.

Hypotesane knytte til dei to politiske og institusjonelle forklaringsvariablane har eit mindre statisk syn på utfallet av politikk. Den teoretiske tilnærminga representerer slik eit meir komplekst perspektiv enn det rasjonelle, og fokuserer i sterkare grad på prosessar forut for dei politiske avgjerslene. Den teoretisk utleia forklaringsmodellen opererer difor med ei forventning om at desse forklaringane i større grad vil kunne seie noko om bakgrunnen for miljøomsyna si varierende gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB.

Pilene i modellen peikar i *ei* retning – mot den avhengige variabelen. I røynda er det sannsynlegvis slik at påverknaden også går andre vegen. Til dømes kan det tenkjast at miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) påverkar miljøvernorganisasjonar og oljenæringa sin argumentasjon i forhold til miljøspørsmål i petroleumssektoren. Vidare, og som eg alt har vore inne på, er det naturleg å vente at dei uavhengige variablane står i eit påverknadsforhold til kvarandre. Det kan til dømes tenkjast at miljør samarbeid knytt til internasjonale institusjonar påverkar miljøet sin posisjon i dei nasjonale institusjonane, eller at den internasjonale maktbalansen påverkar den nasjonale interessekampen. Modellen representerer med andre ord ei forenkling av røynda. Det er også siktemålet til modellar.

I kapittel 6.5, *Kvifor mellomgrønt ? Samla diskusjon* – vil eg vende tilbake til Modell 2.1, og på bakgrunn av den gjennomførte analysen stadfeste eller korrigere rekkjefølgja og tydinga til dei fire teoretisk utleia forklaringsvariablane på miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i ULB sidan 1989.

2.1.1 Eit rasjonelt perspektiv

Klassisk realisme ser på verda som ein uttrygg tilhaldsstad. Thomas Hobbes skildra menneske som rasjonelle egoistar. Farane lurar alltid, og resultatet er eit konstant trugsmål om krig (Østerud et al 1997:85). Hobbes snakka om enkeltmenneske innanfor staten. Den klassiske statsvitskaplege realismen har overført naturtilstanden til statar innanfor det internasjonale politiske systemet (Allison 1969). Andre har brukt perspektivet til å forklare kva som rører seg innanfor statsapparatet (Knudsen 2001).

I alle tilfelle blir politikk forstått som ein prosess med siktemål å maksimere strategiske mål for aktøren. Åtferd er intensjonell handling, og politiske avgjersler må difor bli forstått som ein målretta respons for å løyse eit aktuelt problem som aktøren står over for (Weale et al 1996:259). Konkret vil politiske avgjersler vere eit resultat av følgjande fire prosessar: 1) målsetting, 2) oppfatta valalternativ, 3) estimerte konsekvensar av valalternativa og 4) konsekvensane sin relative verdi (Allison 1969). Kven som så maktar å sikre sine interesser, er avhengig av kva ressursar aktørane sit inne med (Underdal 1984).

Rasjonalistar byggjer resonnementet på ein føresetnad om at avgjersletakaren(ane) er rasjonell(e) og einskapleg(e) (Allison 1969). *Rasjonell* betyr at aktøren maksimerer nytta av moglege handlingsalternativ. Desse er konsistente og stabile (Underdal 1984). *Einskapleg* betyr at avgjersler har tilnærma full oppslutning innan avgjersleeeinskapen (ibid.). *Einskapleg* betyr med andre ord at politikken er basert på ei forståing av tanke, nytte og oppfatning¹⁴.

Styresmaktene representerer ut frå dette perspektivet dei sentrale avgjersletakarane. Dei to rasjonelle forklaringane vil kunne tene til å peike på den grad av autoritet og tyding miljøomsyn har i forhold til andre interesser i den konteksten (dei einskaplege) styresmaktene utformar konsesjonspolitikken innanfor. Forklaringane vil

14 Men ei felles forståing kan berre oppstå dersom alle sentrale avgjersletakarar delar preferansar. Dette kravet er difor vanskeleg å oppfylle, jamfør Hobbes' førestelling om menneske som rasjonelle egoistar. Underdal (1984) seier at tilstrekkelege einskaplege (skinn)preferansar likevel kan bli oppnådd, a) gjennom ein streng hierarkisk struktur (t.d. ein person som kontrollerer situasjonen) eller b), gjennom eit system med stabilt vinnande politiske koalisjonar (t.d. fleirtalsregjering).

derimot ikkje kunne seie noko om bakgrunnen for varierende grad av gjennomslagskraft for miljøomsyn i konsesjonstildelingane i ULB.

Ei interessebasert indre forklaring

Forklaringa løftar opp nasjonale petroleumspolitiske interesser som ein avgjerande faktor for miljøomsyna sin posisjon i norsk petroleumspolitikk. Nasjonale petroleumspolitiske interesser kan blir utleia av materiell petroleumstruktur nasjonalt. Med materiell petroleumstruktur nasjonalt meiner ein nasjonale petroleumssressursar og -forsyning (Knudsen 2001:20).

Tradisjonelt har det vore ein fordel å ha nasjonale ressursar for å sikre ei stabil og sikker energiforsyning (Collier 1997:20). I Noreg er sikker nasjonal forsyning av olje og gass ikkje eit problemfelt for styresmaktene. Nasjonale petroleumssressursar har i Noreg likevel stor nasjonal verdi utover det å forsyne samfunnet med nødvendig olje og gass. Enorme inntekter frå eksport av petroleum har gjeve styresmaktene eit – i internasjonal samanheng – unikt økonomisk handlingsrom. Vidare utgjør arbeidsplassar – offshore, i leverandørindustrien og i andre kompetansemiljø – eit vesentleg innslag i sysselsettinga i landet.

Miljøomsyna si gjennomslagskraft er venta å reflektere forholdet mellom nasjonale miljøpolitiske interesser og nasjonale petroleumspolitiske interesser. Miljøomsyna sin posisjon i forhold til dei petroleumspolitiske interessene vil vere avhengig av kor vidt dei økonomiske trekka ved den nasjonale, materielle petroleumstrukturen kan regulerast og omstillast for å førebyggje miljøskadelege konsekvensar.

I den grad produksjon og forbruk av nasjonale petroleumssressursar medfører kostnader som er venta å vere større enn dei fordelane ein oppnår ved å ta omsyn til miljøet, oppstår det ein interessekonflikt mellom økonomiske og miljømessige mål. I følgje rasjonelle føresetnader står då dei økonomiske interessene sterkast (Underdal 1998).

Forklaringa byggjer på ei forventning om at materielle føresetnader har vore avgjerande for den konteksten aktørane opererte i då miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 vart avgjort.

Hypotesen blir som følgjer:

Stor grad av samanfall mellom nasjonale petroleumspolitiske interesser og nasjonale miljøinteresser er ein føresetnad for stor grad av gjennomslag for miljøomsyn i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

Ei interessebasert ytre forklaring

Forklaringa løftar opp miljøomsyna sin posisjon i dei "nasjonale interessene" som ein avgjerande faktor for miljøomsyn si gjennomslagskraft i norsk petroleumspolitikk. "Nasjonale interesser" blir ofte skildra som utanrikspolitikken sine mål og motiv, og i den realistiske tradisjonen av studiet av internasjonal politikk er førestillinga om "nasjonale interesser" blitt tillagt stor tyding for å forklare statar si åtferd. Sjølv om omgrepet er blitt sterkt kritisert, eksisterer "nasjonale interesser" som ein subjektiv realitet, der tryggleik må reknast som den primære kjerne, saman med økonomisk velstand og status og prestisje¹⁵ (Østerud 1996:312ff).

Dei "nasjonale interessene" til eit land kan bli bestemt av dei verdiane, haldningane og persepsjonane som er utbreidd, som vidare finn politisk uttrykk, og som slår gjennom i avgjersleorgana (Østerud 1996:413f). Her kan historiske erfaringar spele ei viktig rolle. "Aldri meir 9. april" er det blitt sagt som argument for militær beredskap i Noreg. Men også ideologi kan ha noko å seie, som den sementerte motsetnaden mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krigen.

Østerud (1996:325) peikar vidare på tre geopolitiske vilkår som kan bety noko for utforminga av dei "nasjonale interessene"¹⁶: 1) Geografisk plassering og horisont, 2) korleis teknologiske endringar omformar eit område si strategiske tyding og 3), korleis forsyningslinjer for energiresursar avslørar kor avhengige og sårbare statar i ein region er.

Endeleg kan statane sitt ambisjonsnivå og maktpolitiske posisjon ha noko å seie for kva dei "nasjonale interessene" omfattar (Østerud 1996:314). Enkelte statar har ei snevrare ramme for kva dei "nasjonale interessene" kan krevje i internasjonal

¹⁵ Einkvar utanrikspolitikk er bygd på ein føresetnad om at staten overlever som politisk einskap. "Nasjonale interesser" kan difor hevdast også å vere noko meir enn berre eit subjektivt fenomen (Østerud 1996:413f).

¹⁶ Geopolitikk er nemninga på geografien sin påverknad på politikken.

samanheng: "Små land må (nesten definisjonsmessig) ta omverdenen som den er – man har minimale muligheter til å påvirke det som skjer internasjonalt" (Norman 1983:13, i: Claes 1997:164). Små statar er difor meir avhengige av samarbeidsløysingar dersom dei vil fremje ein fordelaktig internasjonal orden, og vil difor ofte arbeide for løysingar som avgrensar maktpolitikken sitt spelerom i forholdet mellom statar (Østerud 1996:314). Det finst likevel nokre unntaksvise sektorar i dette biletet. Dag Harald Claes (1997:164) viser at det for Noreg gjeld det skipsfarten, aluminiumsindustrien, fiskeria og - ikkje minst - petroleumssektoren. I forhold til denne sektoren kan ikkje norske styresmakter handle i ly av at Noreg er eit lite land. Ut frå denne logikken vil også andre land endre si åtferd som resultat av det Noreg gjer, uavhengig av om dette er tilsikta frå norske styresmakter eller ikkje. Norske styresmakter må difor ta omsyn til andre aktørar sine sannsynlege reaksjonar når dei utformer eigen politikk.

Ideen om relativt klåre "nasjonale interesser" er forankra i den rasjonalistiske tradisjonen som ser på statar si åtferd overfor kvarandre som einskapleg og rasjonell. Men kva viss det oppstår motsetnader mellom ulike interesser?

"Nasjonal interesse" må delast opp i ei prioritetsliste, frå det primære til det sekundære. Jo lenger bort frå kjernen – den nasjonale overleving – ein rører seg, jo meir sekundære blir interessene. Østerud (1996:315) listar rekkjefølgja frå det primære til det sekundære som følgjer: Fysisk tryggleik, materiell velferd, politisk stabilitet og til sist nasjonal einskap.

I følgje denne interessebaserte ytre forklaringa vil miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB reflektere dei "nasjonale miljøinteressene" sin posisjon i forhold til andre "nasjonale interesser". I den grad ivaretaking av "andre nasjonale interesser" medfører kostnader som er venta å vere større enn dei fordelane ein oppnår ved å ta omsyn til dei "nasjonale miljøinteressene", oppstår det ein interessekonflikt mellom ulike "nasjonale interesser". Omsyn til primære "nasjonale interesser" (tryggleikspolitiske interesser) står då sterkast.

Forklaringa bygg på ei forventning om at miljøinteressene sin posisjon i dei norske "nasjonale interessene" har vore avgjerande for den konteksten aktørane

opererte i då miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 vart avgjort.

Hypotesen blir som følger:

At miljøinteressene er knytte til primære "nasjonale interesser" – i første rekkje fysisk tryggleik – er ein føresetnad for stor grad av gjennomslag for miljøomsyn i konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

2.1.2 Eit liberalt perspektiv

Ei generell innvending mot det rasjonelle perspektivet er at ein ser bort frå den kompleksiteten som det politiske styringssystemet representerer og er ein del av, nasjonalt så vel som internasjonalt. Ei alternativ teoretisk tilnærming blir difor å framheve tydinga av samspelet mellom ulike politiske rammer og aktørar.

Liberalistar avviser ikkje egoisme som grunnmotiv for menneskeleg handling og samhandling. Den lovause tilstanden Hobbes føreskreiv blir likevel modifisert av at institusjonar til ein viss grad styrer åtferd. Klårast skil likevel perspektivet seg frå det realistiske gjennom å avvise at avgjersler blir tekne på bakgrunn av ei einskapleg nyttetenking. Politikken er ikkje basert på ei forståing av tanke, nytte og oppfatning. Styresmaktene representerer også her dei sentrale avgjersletakarane, men staten er ingen monopolitisk aktør. Han er laust samansett av allierte organisasjonar, og her speler også selskap og NGOar ei sjølvstendig rolle. Makta er ulikt fordelt og er i stadig endring, og maktforholda varierer frå saksfelt til saksfelt (Allison 1969).

Denne teoretiske tilnærminga kan seiast å representere eit meir komplekst perspektiv enn det rasjonelle. Ulempa er difor at ulike faktorar kan peike i ulike retningar. Fordelen er at perspektivet i sterkare grad enn det rasjonelle fokuserer på prosessar forut for dei politiske avgjerslene. Forklaringane utleia av dette perspektivet vil difor kunne peike på forklarande grunnar til bakgrunnen for miljøomsyn si varierende gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB.

Ei politisk og institusjonell ytre forklaring

Forklaringa løftar opp internasjonale avtalar (innanfor ramma av internasjonale institusjonar) som ein avgjerande faktor for miljøomsyna si gjennomslagskraft i

konsesjonstildelingar i Lofoten-Barentshavet (ULB). På miljøområdet blir eit aukande tal avtalar inngått internasjonalt, avtalar som må setjast i verk og bli følgd opp nasjonalt (Hanf og Underdal 1998:149). Ei slik oppfølging kan innebære bestemte endringar i nasjonalt lovverk. Ei meir indirekte påverknad kan knytast til etablering av nye prosedyrar, dersom dette er nødvendig for å realisere nasjonal oppfølging. Nasjonale avgjersletakarar vil då trekkje inn internasjonale vedtak og prosessar som premiss i nasjonale avgjersleprosessar (Cortell og Davis, Jr. 1996:454). Det kan tenkjast at nasjonale avgjersletakarar brukar vedtekne og planlagde internasjonale vedtak strategisk – til dømes som ei brekkstong for å gjennomføre bestemte tiltak nasjonalt^{17 18}.

Organiseringa av internasjonalt samarbeid gjennom felles prosedyrar og institusjonar kan bidra til at internasjonale avgjersler lettare blir utforma og at nasjonal iverksetting i større grad kan overvakast og kontrollerast (Young 1989:62ff, i: Knudsen 2001:26). Når internasjonalt samarbeid slik blir institusjonalisert og etablert innanfor meir permanente rammer, aukar også høva for påverknad av nasjonal politikk og nasjonale institusjonar.

Norsk petroleums-, og ikkje minst gasspolitikk, er blitt omfatta av ei internasjonalisering som kan bli sett i samanheng med liberalisering og auka konkurranse, ikkje minst innanfor ramma av EØS-avtalen. Regionalt samarbeid, til dømes innanfor ramma av EU, er vanlegvis meir bindande enn globalt samarbeid, til dømes innanfor ramma av FN. Den globale arenaen er i større grad også skreddarsydd for store vyar, generelle erklæringar og symbolpolitikk, og er ofte i mindre grad bindande for nasjonalstatane (Skjærseth og Rosendal 1997:193). Men EØS-avtalen omfattar ikkje EU sitt lovverk på klimaspørsmål, og denne politiske og

17 Alternativt kan nasjonale avgjersleprosessar bli retta inn mot eit internasjonalt nivå. Aktørane kan søkje å påverke avgjersleprosessar og resultat av desse innanfor internasjonale samarbeidsorgan. Dette vil ikkje bli studert her.

18 Spørsmålet om tydinga av internasjonalisering av nasjonal politikk (og institusjonar) kan bli sett i forhold til ein breiare debatt om tilnærmingar til studiet av internasjonalt samarbeid. Eit perspektiv er at internasjonalt samarbeid i første rekkje må bli forstått på bakgrunn av mellomstatlege forhold, og at det er styrkeforholdet mellom statar som avgjer kva som blir resultatet av dette samarbeidet (o’Riordan og Jordan 1996:86, i: Knudsen 2001:26). Alternative tilnærmingar vil i større grad leggje vekt på organiseringa av eit slikt samarbeid, og at dette kan ha ein sjølvstendig forklaringskraft i forhold til endringar nasjonalt (ibid.). Slike tilnærmingar kan også bli knytte til regimeteoretiske retningar og understrekar i sterkare grad den forma og oppbygginga som internasjonalt samarbeid har.

institusjonelle ytre forklaringa vil difor fokusere på det globale framfor det regionale samarbeidet, også av omsyn til omfang. Konkret vil eg difor avgrense analysen til internasjonal påverknad innanfor ramma av FN.

Forklaringa byggjer på ei forventning om at grad av institusjonalisert internasjonal miljøsam arbeid, og organiseringa av denne, har hatt avgjerande tyding for miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingar i Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

Hypotesen blir som følgjer:

Internasjonale samarbeidsorgan som er politisert og organisert på ein slik måte at miljøomsyn står sentralt, vil leie til stor grad av gjennomslag for miljøomsyn i konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

Ei politisk og institusjonell indre forklaring

Forklaringa løftar opp miljøomsyn sin posisjon i samspelet mellom ulike relevante nasjonale samfunnsaktørar som ein avgjerande faktor for miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i Lofoten-Barentshavet (ULB). Miljøomsyn si gjennomslagskraft i styresmaktene sin konsesjonspolitikkk blir som følgjer ikkje eit resultat av ein einskapleg aktør si handling (Andresen et al 1996:47 f, i: Knudsen 2001:24). Aktørane er talsmenn og kritikarar, støttegrupper og også tredjepartar. Dei kan karakteriserast gjennom deira handlingsressursar (tal, organisasjonsgrad, kompetanse) og har normalt stabile meiningar (Jänicke 1997:6).

Ulike samfunnsaktørar vil freiste å påverke politiske avgjersler i retning av eigne interesser og målsettingar. Det byggjer seg opp ein konkurranse om utfallet av bestemte avgjersler, og ulike grupper av aktørar følgjer ulike målsettingar som kan vere i konflikt med kvarandre. Den endelege avgjersla er avhengig av kva aktørar som når fram i det politiske avgjerslesystemet. Avgjersler vil slik reflektere dei vinnande aktørane sine preferansar. Politikk blir då forstått som resultat av politisk tautrekking, forhandling, kompromiss og koallisjonar (Allison 1969). Generelt kan ein vente at ulike interesser sin påverknad varierer i forhold til kven som blir ramma av konsekvensane av den aktuelle avgjersla (Hanf og Underdal 1998:156f). Dei interessene med dei sterkaste banda og breiaste kanalane inn til avgjersletakarane er venta å ha mest å seie for utfallet av dei politiske avgjerslene.

Aktørane er på sett og vis rasjonelle, i den forstand at dei forfølgjer preferansane sine. Men dei politiske avgjerslene må bli forstått som eit resultatet av ulike aktørar sine preferansar, slik dei får gjennomslag innanfor gjevne institusjonelle rammer (Allison 1969.). Politiske parti og organisasjonar sin påverknad på konsesjonspolitikken vil vere avhengig både av det systemet som desse må verke gjennom, og av kva sosial og ressursmessig basis dei representer og går ut frå (ibid.).

Konkret vil eg sjå nærare på tydinga av 1) politisk leiarskap og parlamentarisk situasjon og 2) tydinga av interesseorganisasjonar. I forhold til å vurdere tydinga av den parlamentariske kanalen, vil eg sjå nærare på i kor stor grad miljøpolitiske omsyn står sentralt for den konstellasjonen av politiske parti som har styringsfleirtal og regjeringsmakt. Når det gjeld den korporative kanalen vil eg avgrense analysen til petroleumsnæringa og miljøvernorganisasjonar. Interessegrupper knytte til fiskeri, turisme og annan næringsverksemd, som også har sterke interesser knytte til petroleumsverksemd i det geografiske området ULB, er av omsyn til omfang haldne utanfor.

Forklaringa byggjer på ei forventning om at miljøomsyn sin posisjon hos "vinnande konstellasjonar" av samfunnsaktørar har hatt avgjerande tyding for miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

Hypotesen blir som følgjer:

Dersom miljøomsyn har ein sentral posisjon i samspelet mellom relevante samfunnsaktørar, vil det leie til stor grad av gjennomslag for miljøomsyn i konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

2.2 Bærekraftig utvikling (BU)

Vår felles framtid, rapporten som FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling lanserte i 1987, førte til ei eksplosjonsarta utvikling i bruk av og interesse for det allereie eksisterande omgrepet bærekraftig utvikling (BU) (Lafferty et.al 1997:57). I dag finst det eit mangfald av definisjonar og bruksmåtar (Lafferty og Langhelle 1995).

Likevel – eller kanskje nettopp difor – har omgrepet lagt avgjerande føringar for miljøpolitikk, internasjonalt og i Noreg, sidan slutten av 1980-talet og fram til i dag.

Det er interessant å merke at utgangspunktet til Verdiskommisjonen ikkje var miljø, men menneske og menneskelege behov. I forordet til *Vår felles framtid* gjev leiaren i kommisjonen, Gro Harlem Brundtland, ei grunngjeving for kvifor rapporten ikkje konsentrerer på miljøproblema aleine:

Det ville ha vært en alvorlig feiltagelse. Miljøet eksisterer ikke som et felt som er løsrevet fra menneskers handlinger, ambisjoner og behov, og forsøk på å holde det isolert fra menneskers virksomhet for øvrig har gitt selve ordet "miljø" et skjær av naivitet i noen politiske kretser (VFF 1987:10).

Rapporten gjer det klårt at verda snarleg treng ein ny utviklingsveg – og at den vegen må vere lengre (og breiare) enn berre å sikre menneskeleg framgang nokre få stadar i nokre få år (VFF 1987:15). Vegen får namnet bærekraftig utvikling (BU) og blir presentert som beste alternativ i eit verdihierarki av andre moglege utviklingsbanar. Kommisjonen si forståing av bærekraftig utvikling må med andre ord bli tolka innanfor ei normativ ramme, som ei utvikling som skal føre i ei bestemt retning.

2.2.1 Utviklingas mål og innhald

Verdiskommisjonen sitt kjerneomgrep – bærekraftig utvikling – kan tolkast som eit forsøk på å sameine to tema som lett kan bli forstått til å stå i eit motsetnadsforhold til kvarandre, nemleg miljø og utvikling. Mens omgrepet *bærekraft* – med sitt opphav i økologi – har eit rimeleg klårt innhald, er omgrepet *utvikling* eit semantisk, politisk og ikkje minst moralsk minefelt (Adams 1993, i: Lafferty og Langhelle 1995:14). *Utvikling* har høgst ulike tydingar, og det føreligg ingen allment akseptert definisjon av kva utvikling er (Svarstad 1991, i: ibid.). Omgrepet blir på den eine sida forstått som samfunnsendring over tid, og inkluderer endringar som blir sett på som både positive og negative. I andre samanhengar blir utvikling forstått som berre positive endringar ut frå visse verdibaserte kriterium. Verdiskommisjonen koplar bærekraft saman med utvikling i den siste tydinga (Lafferty og Langhelle 1995:14).

Målet med den bærekraftige utviklinga er som følgjer: "Å dekke dagens behov uten at det ødelegger framtidige generasjoners muligheter for å få dekket deres behov" (VFF 1987:42).

Vi ser at denne kjernedefinisjonen av BU er sett saman av to komponentar. På den eine sida skal utviklinga imøtekome *dagens behov*. På den andre sida skal ho skje utan å øydeleggje for høve for at *komande generasjonar* skal få dekt sine behov. Definisjonen er altså konstruert rundt ein potensiell eller faktisk konflikt mellom generasjonar. Han kviler på ein føresetnad om at det faktisk er mogleg å øydeleggje moglegheitene for framtidige generasjonar (Lafferty et al 1997:57).

Rapporten gjer det vidare klårt at definisjonen av bærekraftig utvikling inneber to nøkkelmoment (VFF 1987:42):

det å dekke behov, spesielt grunnbehovene til verdens fattige, som bør gis første prioritet.

ideen om begrensningene som dagens teknologi og sosiale organisering legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og fremtidens behov.

Dei to momenta har kvar for seg, og saman, stimulert til tre større debattar: 1) Kva dimensjonar inneheld BU-omgrepet? 2) Korleis skal dimensjonane vektast? Og 3), korleis skal ei bærekraftig utvikling realiserast nasjonalt?

Dimensjonar av BU

Første moment, *det å dekke behov, spesielt grunnbehovene til verdens fattige, som bør gis første prioritet*, understrekar det fleirfaldige i omgrepet bærekraftig utvikling. *Vår felles framtid* peikar på at fattigdom og fattige menneske si åtfærd er ein av hovudgrunnane til miljøøydeleggingane (VFF 1987:58). Men det å redusere fattigdomen er ikkje berre eit verkemiddel - "en forutsetning for en miljømessig sunn utvikling", det å dekkje grunnbehova for verdas fattige er også ein del av Brundtlandkommisjonen sitt mål. Dette er blitt kalla *utviklingsmålet* (Malnes 1990, i: Lafferty og Langhelle 1995:21).

Korleis kan ein nå utviklingsmålet? Eitt av Verdiskommisjonen sine svar var å anbefale global *økonomisk vekst*. Veksten i utviklingslanda bør vere på mellom fem og seks prosent og i industrilanda (OECD-landa) på minst tre til fire prosent (VFF 1987).

Fleire har sidan stilt følgjande spørsmål: Er Brundtlandkommisjonen sitt mål om dekte behov for mat, energi, vatn, hygiene og arbeid for verdas innbyggjarar i botn eit sosialt eller eit økonomisk mål? Simon Upton, leiar for Rundbord på BU i OECD, hevdar at det er ei utbreidd feiltolking at mange brukar Brundtlandrapporten sitt fattigdomsfokus som argument for at sosial rettferd er BU sitt eigentlege mål (Upton 2002). Han hevdar at det er organisasjonar som EU og OECD, og ikkje Brundtlandkommisjonen, som har splitta det han kallar den sosioøkonomiske dimensjonen i BU-omgrepet til å gjelde både økonomiske og sosiale mål (ibid.).

I følgje Statsvitenskapleg leksikon (Østerud et.al. 1997:29) er *sosiale rettar* eitt av tre element i *borgarrettar*. *Borgarrettar* er definerte til å omfatte både såkalla sivile rettar (likskap for lova, tale- og trusfridom, eigedomsrett), politiske rettar (stemmerett, representasjon) og sosiale rettar (velferdsrettar, utdanning). Borgarrettar blir skilt frå menneskerettar både ved at dei ikkje er universelle og ved at dei er baserte på nasjonal lovgjeving.

Sett i dette lyset blir Upton sin kritikk svært interessant. Eit BU-omgrep basert på ei forståing som inkluderer sosiale rettar som definert over, og som Upton tillegg mellom anna EU si forståing, vil då gripe langt inn i såkalla nasjonale omstende. Er nasjonale omstende ei oppgåve for ein FN-kommisjon? Upton svarar nei, og hevdar at referansedokumentet – *Vår felles framtid* – difor berre opererer med to dimensjonar i BU-omgrepet: ein sosioøkonomisk i tillegg til den meir openberre økologiske dimensjonen (Upton 2002).

Upton (ibid:1) peikar vidare på at BU står i fare for å bli tømt for innhald dersom det blir utvida til å gjelde "alt som er bra". Det er vanskeleg å sjå kva som kan bli utelate frå omgrepet dersom ein inkluderer ein sosial dimensjon.

Ei løysing er å avgrense den sosiale dimensjonen av BU til såkalla "grunnleggjande behov". Men Brundtlandkommisjonen er sjølv inkonsistent i ordbruken kring behov. "En bærekraftig utvikling forutsetter at alle får dekket grunnleggende behov" (VFF 1987:42). Seinare blir det derimot sagt at ei bærekraftig utvikling føreset at "alle får anledning til å tilfredstille sine forventningar om det bedre liv" (ibid.). På bakgrunn av dette tolkar Thomas Chr. Wyller (1999:22) Brundtlandrapporten sitt mål som "det å sikre menneskehetens eksistens – pluss noe

mer". Dette "pluss noe mer" er for Wyller ein fundamental svakheit: "Å redde menneskehetens forsatte eksistens er én ting; å sikre rettferd og likhet, frihet og livskvaliteter er en helt annen" (ibid.)¹⁹.

I tråd med Upton, Wyller og Malnes sin argumentasjonen, vil eg i denne oppgåva utelukke ei brei sosial forståing av bærekraftig utvikling (BU). Eg opererer, som Upton, med ein sosioøkonomisk i tillegg til ein økologisk dimensjon av BU.

Vektinga av dimensjonane i BU

Det andre momentet i BU-omgrepet, *ideen om begrensningene som dagens teknologi og sosiale organisering legger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og fremtidens behov*, stimulerer i endå sterkare grad til debatt om potensielle interne konflikhtar mellom dei to dimensjonane i BU. Brundtlandrapporten slår fast at "økt kunnskap og ny teknologi kan øke bæreevnen til et ressursgrunnlag" (VFF 1987:43). *Naturens bæreevne* (økologien) er i følgje dette perspektivet altså ikkje fast, sjølv om omsynet til naturens bæreevne ligg som eit minstekrav i Brundlandkommisjonen si forståing: "Minstekravet for en bærekraftig utvikling er at de naturlige systemene som opprettholder livet på Jorden, atmosfæren, vannet, jordsmonnet og alt som lever, ikke blir sett i fare" (VFF 1987:43).

Rapporten kallar dette minstekravet også for *fysisk bærekraft*. Det er nærliggjande å forstå målet som ei slags avgrensing av *utviklingsmålet*. Og for å unngå ei samanblanding av empiriske og normative premiss, har fleire argumentert for at BU bør bli forstått nettopp som *fysisk bærekraft* – det vil seie som eit deskriptivt "teknisk" omgrep som utelukkande seier noko om ei utvikling er oppretthaldbar over tid eller ikkje (Lafferty et al 1997:58). Brundtlandkommisjonen kan derimot ikkje bli tatt til inntekt for eit slikt syn, for målet om naturens bæreevne blir ikkje forstått til å stå i konflikt med utviklingsmålet, men er i følgje rapporten ein del av BU sitt mål (Lafferty og Langhelle 1995:18). Rapporten føreset rett og slett at interne verdikonflikhtar ikkje oppstår, sjølv om han altså gjev dei ulike målsettingane eit hierarki ved å gje første

19 'Arbeid' har ein spesiell status i denne debatten. Malnes (1990 i: Lafferty og Langhelle 1995) meiner at arbeid ikkje kan inkluderast i omgrepet "grunnleggjande behov". I Brundtlandrapporten har arbeid likevel ein spesiell status. Ikkje berre er det definert som eit grunnleggjande behov, det er definert som eitt av dei viktigaste: "Det mest grunnleggjande behovet er behovet for et levebrød, det vil si arbeid" (VFF 1987:49). Ved å definere arbeid som eit grunnleggjande behov, må sysselsetting bli ei sentral politisk målsetting for å realisere BU.

prioritet til verdas fattige og samtidig opererer med ei eit minstekrav for fysisk bærekraft (Lafferty et al 1997:26).

Likevel har spørsmålet om interne motsettingar vore utsett for vesentleg politisk og fagleg debatt i andre forum: I kva grad bør ein ta omsyn til framtidige generasjonar sine behov dersom dei kjem i konflikt med våre behov? Og dersom behov innanfor vår generasjon kjem i konflikt; korleis skal ein då rangere behova? Arne Næss (1991) og Olav Benestad og Olaf Glesne (1989) (i: Lafferty og Langhelle 1995:23) har argumentert for at BU sitt mål om tilfredstilling av grunnleggjande behov og global solidaritet er totalt uinteressant dersom ein ikkje samtidig unngår alvorlege økologiske kriser. Andre igjen, som Thomas Chr. Wyller (1999), har sagt at demokrati som (sosialt) utviklingsmål kan kome i konflikt med økologiske utfordringar innanfor BU.

Mesteparten av kritikken mot Brundtlandrapporten har likevel vore direkte knytt til at styrka økonomisk vekst er førespegla som eitt av dei sentrale måla for å realisere BU. Det er blitt hevda at BU står fram som ei legitimering av økonomisk vekst i den vestlege verda, og at det i *Vår felles framtid* er gjort lite for å problematisere sjølve veksten og verknadene av denne. Faktum er at menneskeskapte forureiningar og naturinngrep følgjer som biverknader av produksjon og/ eller forbruk, noko som isolert sett gjev auka miljøbelastningar når økonomien veks. Eitt døme er utslepp av klimagassar, som generelt aukar ved økonomisk vekst, ettersom energibruken veks (SSB 2005:39). Men erfaringar viser at samanhengen mellom vekst og forureiningar ikkje er eintydig, og styresmakter som ønskjer å realisere BU står difor overfor følgjande nøkkelspørsmål: Kan økonomisk vekst og økologisk bærekraft overhovudet sameinast, og korleis skal desse omsyna i så fall kombinerast i praksis?

OECD har identifisert fråkopling ("decoupling") som svar. Fråkopling er eit omgrep som blir brukt til å skildre ein situasjon der den økonomiske veksten er større enn veksten i presset på naturen. OECD sin definisjon er som følgjer: "Decoupling occurs when growth rate of an enviromental pressure is less than that of its economic driving force (e.g GDP) over a given period" (OECD 2002:1). Fråkopling må slik bli

uttrykt i endring over tid, og viser seg når veksten i relevante miljømessige variablar er mindre enn veksten i BNP²⁰.

Ein kan skilje mellom "absolutt fråkopling" og "relativ fråkopling" (OECD 2002:1). Ei absolutt fråkopling indikerer at veksten i miljøskadelege variablar er nøytral eller negativ sjølv om den økonomiske veksten held fram. Ei relativ fråkopling tilseier derimot at veksten i miljøvariablane er positive, men at dei veks seinare enn BNP (ibid.).

Dersom ein nærmar seg grensa for naturens bæreevne – "at de naturlige systemene som opprettholder livet på Jorden, atmosfæren, vannet, jordsmonnet og alt som lever, ikke blir sett i fare" (VFF 1987:43) – er ei absolutt fråkopling den einaste strategien for å snu maskineriet mot ei bærekraftig utvikling. Ei relativ fråkopling fører ikkje i tilstrekkeleg grad til endring av kurs, for i sum aukar presset på miljøet.

Det finst enkelte som er usamde i grunnpremissen i resonnementet, og økonomen Hermann Daly (1977, 1992, 1993, i: Lafferty og Langhelle 1995) står fram som ein av dei skarpaste representantane. Heilt avgjerande for å forstå kritikken står økonomien sin storleik i forhold til eit endeleg, lukka og ikkje-veksande økosystem. Argumentet er at det ikkje er mogleg å redusere den fysiske gjennomstrøyminga i økonomien (og med det naturens bereevne) i tilstrekkeleg (nødvendig) grad utan at dette samtidig fører med seg ein reduksjon i BNP. At det å skulle endre veksten sitt innhald åleine er tilstrekkeleg for ei bærekraftig utvikling er for Daly ein illusjon, ein illusjon som han kallar "eit ikkje-fysisk engleaktig BNP" (Daly 1977:118, i: Lafferty og Langhelle 1995:31). Konflikten er med andre ord knytt til om BNP vil gå opp eller ned dersom naturens bæreevne blir ivareteke. Daly hevdar det må gå ned. Verdskommisjonen og OECD hevdar det motsette.

Også for norske styresmakter er det eit uttalt mål å skape ei utvikling der den økonomiske veksten held fram samtidig som ein klarer å redusere miljøbelastningane (St.meld nr. 1 (2003-2004)). For norske styresmakter blir fråkopling omtalt som både eit mål og eit middel for å nå ei bærekraftig utvikling (ibid.).

20 OECD (2002) understrekar samtidig at andre variablar enn økonomisk vekst kan vere drivkraft for eit auka press på miljøet. Til dømes kan befolkningsauke eller velferdsgode også påverke miljøet negativt.

I tråd med FN, OECD og norske styresmakter, vil eg i denne oppgåva forstå fråkopling – og med det framleis økonomisk vekst – som strategien for å nå BU.

2.2.2 Realisering av BU nasjonalt - EPI

Mange – FN, OECD, EU og nasjonale styresmakter – har spelt ei aktiv rolle i å spesifisere politiske styringsinstrument for å fremje BU i nasjonal politikk (Lafferty 2004:193ff). Ulike tolkingar og tilnærmingar i ulik grad har lagt vekt på behovet for endring og omstrukturering av etablerte samfunnsområde, og debatten har handla om på kva nivå slike endringar bør skje og i kva grad institusjonelle og politiske organ bør endrast. Trass usemje har eitt prinsipp merkt seg ut som samlande strategi: sektorpolitisk integrasjon. Enkelt uttrykt er budskapet – frå FN, OECD og EU – at miljøomsyn må integrerast i alle fasar og på alle nivå i dei nasjonale regjeringane si politiske verksemd.

Det eksisterer likevel inga eintydig oppfatning av kva det vil seie – kva politisk uttrykk det får – når BU kjem til uttrykk i nasjonal politikk. For å spørje med Lafferty, Ruud og Larsen (2004): “How will we recognize it when we see it?”

William M. Lafferty (2004) har levert eit sentralt bidrag, og gjev i sin definisjon av konseptet Environmental Policy Integration (EPI) følgjande operasjonelle definisjon av kva uttrykk ei nasjonal programforplikting til BU får:

“The incorporation of environmental objectives into all stages of policymaking in non-environmental policy sectors; with a specific recognition of this goal as a guiding principle for the planning and execution of policy.

Accompanied by an attempt to aggregate presumed environmental consequences into an overall evaluation of policy, and a commitment to minimize contradictions between environmental and sectoral policies by giving principled priority to the former over the latter” (Lafferty 2004:201).

Første del av definisjonen spesifiserer at miljømål må vere det fundamentale prinsippet i politikkkutøving på alle stadium. Andre del av definisjonen refererer til ein meir kontroversiell, men likevel avgjerande del: Mens mange diskusjonar forventar at interessekonfliktar mellom politikkkfelt kan bli løyst som vinn-vinn-situasjonar (Collier 1997:36), kviler i følgje Lafferty det kritiske kjenneteiknet på EPI på spørsmålet om miljøomsyn er tildelt ein prinsipiell prioritet framfor andre omsyn. Definisjonen kan slik

bli skildra som fundamental: Som styringsprinsipp må miljøomsyn (knytt til oppretthalding av livsberande system) ha tildelt ein prinsipiell prioritet framfor andre omsyn for at det skal vere fruktbart å snakke om eit nasjonal politisk styringsprinsipp for BU.

Med referanse til debatten om dei ulike dimensjonane i BU-omgrepet, og vektinga mellom desse, vil det kunne peikast på at EPI er smalare enn den breie agendaen til BU. Lafferty (2004) imøtegår denne kritikken, og formulerer middelet – ”Enviromental Policy Intgration” (EPI) som kjernen av målet – bærekraftig utvikling (BU).

Som følgje av dette har Lafferty (2004) vore oppteken av å identifisere EPI i nasjonal politikk. Han har undersøkt kjenneteikn ved ”vellukka” miljøpolitikk i fleire land, og listar i boka *Governance for Sustainable Development* (2004) opp ei rekkje indikatorar – ei slags sjekkliste på 13 punkt – for å identifisere EPI nasjonalt. Indikatorane er organiserte langs ein horisontal og ein vertikal dimensjon. Horisontal integrasjon (HEPI) er eit uttrykk for om det finst overordna føringar for regjeringa sin miljøpolitikk i form av ein nasjonal strategi og nasjonale mål som styrer den interne integrasjonen av miljøomsyn i departementa. Vertikal integrasjon (VEPI) er eit uttrykk for om miljømål og miljøomsyn er integrerte internt i eit departement sine sektormål og prosessar. EPI uttrykkjer då samspelet mellom HEPI og VEPI, og kan bli forstått som eit minstemål som må vere oppfylt for at ein skal kunne snakke om ei nasjonal realisering av BU.

I daglegspråket reknar vi horisontal og vertikal som gjensidig utelukkande storleikar. Men sjølv om todelinga kan gje inntrykk av klare distinksjonar på det som skjer i eit departement og i regjeringa som heile, er det i røynda overlappande prosessar. Det er difor viktig å understreke at Lafferty (2004) opererer med omgrepa vertikalt og horisontalt til eit analytisk føremål.

Den største utfordringa knytt til ein slik ansvarsmodell ligg likevel nettopp i skjæringspunktet mellom HEPI og VEPI. Ansvarsdelinga føreset av sektorane faktisk får det reelle ansvaret for verkemiddelbruk og tiltak i miljøpolitikken. Samtidig føreset modellen at enkeltsektorane aksepterer oversektoriell inngripen når det gjeld

sektorovergripande problemstillingar, dvs. ei overstyring i forhold til kvart departement sitt sektoransvar.

Dei sju indikatorane for HEPI er som følgjer (Lafferty 2004:207f):

- 1) Eit konstituert mandat som førebur vedtak for den spesielle statusen av miljømessig/bærekraftig utviklings rettar og mål;**
- 2) Ein overgripande strategi for sektorane, med klargjorte formulerte mål og operasjonelle prinsipp, og eit politisk mandat med ein direkte oppfølging frå utøvande autoritet;**
- 3) Ein nasjonal handlingsplan med både overgripande og sektorielle mål og indikatorar og timeplanar;**
- 4) Ei ansvarleg utøvande styresmakt med uttalt ansvar (og makt) for all koordinasjon, implementering og rådgjeving for integreringsprosessen.**
- 5) Ein kommunikasjonsplan som fordeler ansvar for å nå dei overordna måla mellom sektorane, og som fortel korleis intra-sektoriell kommunikasjon skal bli strukturert og gjort transparent;**
- 6) Ein uavhengig revisor med ansvar for overvakting og dømming av implementering på både regjerings- og departementsnivå, og for å gjennomføre revisjon i følgjande generasjonar av strategiar og handlingsplanar;**
- 7) Ei nemnd for klagar og rådgjeving for å løyse interessekonfliktar mellom miljø og andre samfunnsinteresser, interessentar og aktørar.**

Dei seks indikatorane for VEPI er som følgjer (Lafferty 2004:205):

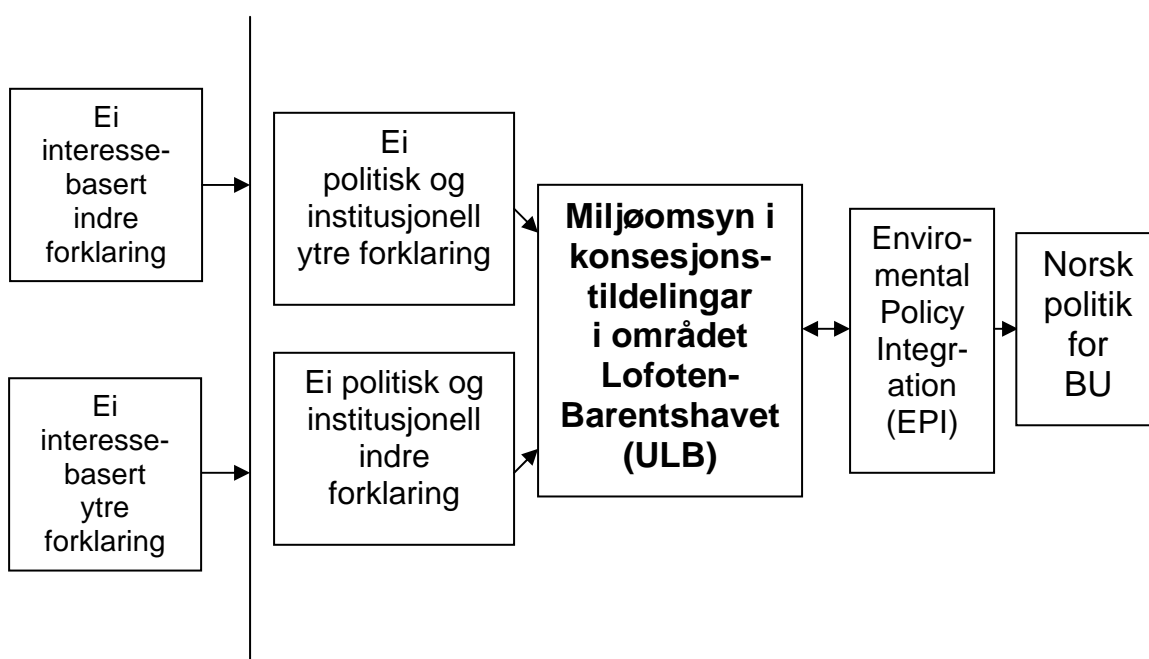
- 1) Ein omfangsrik rapport som klargjer og spesifiserer aktivitetar i sektoren, som identifiserer store miljømessige konsekvensar kopla til nøkkelaktørar og –prosessar;**
- 2) Eit forum for strukturert dialog og konsultasjon med namngitte viktige interesser og grupper;**
- 3) Ein strategi for sektoren for endring, der dei viktigaste sakene og måla i sektoren kjem høgast på lista;**
- 4) Ein handlingsplan for å implementere strategi, med stipulerte prioriteringar, mål, timeplanar, politiske instrument og uttalte ansvarlege aktørar;**
- 5) Eit grønt budsjett for integrasjon og finansiering av handlingsplanen;**
- 6) Eit overvåkingsprogram for å overvake implementeringsprosessen - verknader og målsoppnåing - inkludert spesifiserte syklusar for å overvake rapportar og revisjonar av sektoren sin strategi og handlingsplan.**

Dei 13 indikatorane må bli forstått som eit mål på kvaliteten av den nasjonale politiske prosessen for ei bærekraftig utvikling. EPI står slik fram som det prosessuelle motstykke til fråkopling. Ein inngåande analyse av dei 13 indikatorane må av omsyn til

plass falle utanfor drøftinga her. Indikatorane er likevel utgangspunktet og referanseramma for diskusjonen i kapittel 5 – *EPI i Noreg?*

2.3 Oppsummering

Som ei oppsummering på teorikapitlet kan den heilskaplege teoretiske analysemodellen for oppgåva skisserast:



Modell 2.2. Teoretisk utleia analysemodell.

Kjeldene til nasjonal politikk må søkjast i både nasjonale og internasjonale forhold (Keohane og Milner 1996). Fire teoretisk utleia variablar kan tene til å forklare miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989. Dei to første variablane – interessebaserte forklaringar utleia av eit rasjonelt perspektiv – blir forstått som variablar som kan ha forklaringskraft på den konteksten (dei ikkje-einskaplege) styresmaktene utformar norsk miljøpolitikk i petroleumssektoren innanfor. Dei to andre forklaringsvariablane – politiske og institusjonelle forklaringar utleia av eit liberalt perspektiv – blir forstått som direkte forklaringsvariablar som kan ha forklaringskraft på miljøomsyna si varierende gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB).

I følge *FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling* føreset ei bærekraftig utvikling ein global økonomisk vekst, men ein vekst med eit endra innhald. Den økologiske og sosioøkonomiske dimensjonen står likevel ikkje i eit motsetnadsforhold til kvarandre, for naturens bereevne er ikkje statisk, han kan endrast ved sosial omorganisering og ny teknologi. Norske styresmakter har sidan 1989 proklamert ei bærekraftig utvikling som eit overordna mål for det norske samfunnet, og har i den samanheng identifisert fråkopling både som eit mål og eit verkemiddel. Fråkopling skildrar ein situasjon der den økonomiske veksten er større enn presset på naturen.

Det prosessuelle styringsinstrumentet nasjonale regjeringar er blitt anbefalt å bruke for å oppnå ei fråkopling er kalla sektorpolitisk integrasjon. Lafferty (2004) har ved hjelp av konseptet Enviromental Policy Integration (EPI) utvikla eit minstemål for i kva grad prinsippet om sektorpolitisk integrasjon er sett ut i live i nasjonal politikk. EPI kan bli brukt som eit mål for bærekrafta i nasjonal politikk.

3. 'Mellomgrøne' konsesjonstildelingar

Eg vil først gjere kort greie for gangen i konsesjonssystemet (5.1), før eg ser nærare på samsvaret mellom dei miljøfaglege etatane sine råd og regjeringa sine faktiske tildelingar i 15. konsesjonsrunde (5.2) og runden knytt til Barentshavprosjektet (5.3). Avslutningsvis (5.4) vil eg oppsummere funna.

3.1 Konsesjonssystemet

Petroleumslova inneheld dei overordna heimlane for konsesjonssystemet og regulerer norsk petroleumsverksemd (Lovdata 1996). Lova slår fast at det er staten som har eigedomsretten til undersjøiske petroleumsførekomstar på norsk kontinentalsokkel (OED 2005:25) Petroleumsføreskrifta seier at petroleumsforvaltinga skal setje vilkår som sikrar at konsesjonsrundane føregår på "ein god måte" og peikar samtidig på at miljøvern er relevant i den samanhengen (Boasson 2005:41).

Det er Olje- og energidepartementet (OED) som styrer konsesjonsprosessen og som i starten av konsesjonsrunden inviterer selskapa til å nominere interessante blokker. Før det kan skje, må Stortinget ha opna dei aktuelle havområda for petroleumsverksemd. Det må også ha blitt utarbeidd ei konsekvensutgreiing som vurderer dei økonomiske, sosiale og miljømessige verknadene som verksemda kan ha for andre næringar og distrikta rundt (OED 2005:25) ²¹.

På bakgrunn av selskapa sine nominasjonar av blokker, ber departementet om miljøfaglege og fiskerifaglege råd frå Miljøverndepartementet (MD) og Fiskeridepartementet (FD). Miljøverndepartementet ber vidare dei tre direktorata Statens Forureiningstilsyn (SFT), Direktorat for naturforvalting (DN) og Norsk Polarinstitutt (NP) om råd. Direktorat deler, som vi såg i kapittel 1.2.3, råda inn i tre kategoriar: 1 – ikkje-konsesjon, 2 – ikkje-konsesjon utan skjerpa krav, 3 – konsesjon.

21 Omgrepet konsekvensutgreiingar vart skapt i Petroleumslova i 1985, der det i paragraf sju heitar at det skal bli føretatt ei avveining mellom ulike interesser før nye område blir opna for leiting: " Under denne avveiningen skal det foretas en vurdering av de miljømessige virkninger av slik virksomhet og mulig fare for forurensninger, samt de økonomiske og sosiale virkninger som virksomheten kan ha for andre næringsinteresser og de tilstøtende distrikter" (Lovdata 1996).

Desse råda går saman med nominasjonane frå selskapa inn i det bakgrunns materialet som embetsverket i OED, MD og FID bruker når dei forhandlar seg fram til kva blokker som skal bli utlyste i ein gitt konsesjonsrunde. Omsynet til miljø- og fiskeriomsyn vart skildra på følgjande måte då Barentshavet sør formelt vart opna for boring gjennom St.meld. nr 40 (1988-89):

"I samband med utlysning og tildeling av blokker er det fast praksis at Norges Fiskarlag får uttale seg om valg av blokker. Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet blir forelagt tilsvarende spørsmål. Utvalget av blokker blir således foretatt etter en avveining av ulike interessser. Dette er etter Olje- og energidepartementets oppfatning en riktig metode også for fremtiden."

Direktorat for Naturforvaltning skildrar rolla si slik:

"Miljøforvaltningen har en spesielt viktig oppgave som premissleverandør ved tildeling av utvinningstillatelser. I disse fasene er det viktig å bidra til at det tas beslutninger om at virksomhet ikke blir lagt til de mest miljøfølsomme områdene" (DN 1996).

Elin Boasson (2005:42) viser i hennar masteroppgåve at petroleumsforvaltninga ikkje legg miljøomsyn til grunn for sitt forslag til kva blokker som skal bli utlyste og seinare tildelte. Målet for embetsverket i både OED og Oljedirektoratet er at konsesjonstildelingane skal resultere i at oljeselskapa oppdagar olje og gass som kan utvinnast, og med det sikre eit framtidig høgt utvinningsnivå. Boasson (ibid.) viser vidare at heller ikkje for miljøvern- og fiskeriforvaltninga er det eit mål i seg sjølv å avgrense talet konsesjonar.

På bakgrunn av resultatet av forhandlingane mellom OED, MD og FID lyser OED ut blokker som oljeselskapa søker om konsesjon på. Oljedirektoratet vurderer søknadene frå selskapa og lagar ein rapport som OED legg til grunn når dei innstiller kva selskap, eller grupper av selskap, som skal bli tilbode konsesjon. Formelt sett er det regjeringa som tildeler utvinningskonsesjonane, sjølv om det normalt sett er OED som i praksis avgjer kven som får løyve (Boasson 2005:44)²².

I gjennomgangen av dei to konsesjonsrundane vil eg vise kva blokker innanfor ULB som vart nominerte av selskapa og korleis dei miljøfaglege etatane vurderte

22 Statsråden blir også sjeldan trekt inn, men då for å velje mellom ulike selskap (Boasson 2005:44).

miljøkonsekvensane av konsesjon uttrykt gjennom nominerte blokker si plassering i dei tre kategoriane. Blokker plasserte i kategori 1 og 2 vil bli forstått som "miljøkritiske tilfelle"²³. Eg vil vidare vise grad av samanfall mellom dei råda som dei miljøfaglege instansane gav basert på selskapa sine nominasjonar og kva blokker OED faktisk *tildelte* i konsesjonsrunden. Samanhengen mellom etatanes råd og *utlyste* blokker vil ikkje bli kommenterte.

3.2 15. konsesjonsrunde – Nordland VI

I framkant av 15. konsesjonsrunde la St.meld. nr. 26 (1993-94) rammevilkår for ei avgrensa opning av område i Norskehavet som tidlegare ikkje var opna. Det mest kontroversielle ved denne meldinga var at regjeringa la opp til at det kunne borast seks leitebrønningar i sentrale delar av området Nordland VI utanfor Lofoten, før ein eventuelt skulle ta opp spørsmålet på nytt med Stortinget²⁴.

Oljeselskapa nominerte ti blokker innanfor området ULB – alle innanfor området Nordland VI. Dei miljøfaglege vurderingane i Statens forureiningstilsyn (SFT) og Direktorat for naturforvalting (DN) vart gjort i desember 1994 (SFT, 1994; DN 1994). Konsesjonsrunden rørte ikkje ved Norsk polarinstitutt (NP) sitt ansvarsområde (Barentshavet), og instituttet avstod difor frå å uttale seg (NP 1994). SFT og DN leverte separate - men samanfallande - råd, og blir difor presenterte under eitt.

SFT og DNs råd

Etatane vurderte opning av dei føreslåtte blokkene ut frå to omsyn: 1) omsynet til sårbare naturressursar og 2) omsynet til vern mot akuttuhell (SFT 1994; DN 1994).

Fire av ti av dei nominerte blokkene vart plasserte i kategori 1: Bør ikkje utlysast. SFT og DN legg i grunngjevingane vekt på at Nordland VI er eit svært sårbart gyte- og oppvekstområde for kommersielt viktige fiskebestandar som torsk, sei og hyse. Vidare vert det peikt på blokkene sin nærleik til viktige hekke, gyte og

²³ Det vart gjort reie for inndeling og tydinga av dei tre kategoriane i kap 1.2.3

²⁴ Området Nordland VII sa meldinga ingenting om.

overvintringsområde for sjøfugl. Det blir også lagt vekt på at blokkene rører ved fleire føreslåtte marine verneområde av internasjonal interesse. Endeleg blir blokkene sin nærleik til Froan, eit nasjonalt viktig område for marine pattedyr, understreka (ibid.).

SFT og DN plasserte ingen av dei ti nominerte blokkene innanfor kategori 2. Dei seks siste nominerte blokkene vart plasserte i kategori 3: Kan utlysast utan spesielle vilkår. Alle desse blokkene låg langt frå land (ibid.).

3. januar i 1995 lyste OED ut 56 blokker eller deler av blokker i 15. konsesjonsrunde. Åtte låg innanfor området ULB (OED 1995).

3.2.2 Tildeling

2. februar 1996 vedtok Kongen i statsråd å dele ut 46 av dei 56 utlyste blokkene (OED 1996). Seks av blokkene låg innanfor området ULB, alle i Nordland VI. Av dei fire blokkene som SFT og DN hadde peika ut som kategori 1-blokker, vart to tildelte: blokk 6710/6 og blokk 6710/10.

Jens Stoltenberg (Ap) var nærings- og energiminister, Torbjørn Berntsen (Ap) var miljøvernminister og Gro Harlem Brundtland (Ap) var statsminister.

Oppsummering

To av dei fire blokkene som dei miljøfaglege etatane hadde plassert i kategori 1: bør ikkje utlysast, vart tildelte selskapa. Begge låg i området Nordland VI utanfor kysten av Lofoten. Alle seks områda som SFT og DN hadde kategorisert i gruppe 3: kan utlysast, vart det gitt konsesjonar på. Råda knytt til to av fire "miljøkritiske tilfelle" (to kategori 1- blokker) vart ikkje følgde.

3.3 Konsesjonsrunde knytt til Barentshavprosjektet

3. desember i 1993 kunne ein lese fylgjande overskrift på framsida av Finnmark Dagblad: "Snipp, snapp, snute." Nedst på sida stod det:

"Oljeeventyret for Finnmark går mot slutten (...) Slik er virkeligheten for oljeeventyret, som startet så optimistisk i 1980, og som fram til nå har ført til 51 brønner utenfor Finnmarkskysten og en regning på vel 11 milliarder kroner. Kun Snøhvitfeltet av betydning er funnet, og den dama ligger som kjent i dvale for tiden..." (Jacobsen 2004:16).

Det var desse nedslåande resultata av prøveboringane i Barentshavet som var bakgrunnen for *Barentshavprosjektet*, som starta med at ei arbeidsgruppe vart sett ned i Olje- og energidepartementet (OED) for å drøfte situasjonen hausten 1993. Det vart etablert kontakt mellom styresmaktene og oljeselskapa, først og fremst Statoil og Norsk Hydro. Siktemålet var å blåse nytt liv i Barentshavet som leiteområde.

St.meld. nr. 26 (1993-1994) omhandla også forslag til endringar av rammevilkår for leiteverksemda i Barentshavet. Det vart føreslått vidtgåande økonomiske oppmuntringar for selskap som kunne tenkje seg å forsette å leite etter olje og gass i Barentshavet. Mellom tiltaka var følgjande:

- *Utviding av leiteperioden frå seks til ti år og av utvinningsperioden frå 30 til 50 år.*
- *Lette på tidlegare forpliktingar om å måtte drive prøveboring samtidig med seismisk kartlegging. Målet var å gje selskapa betre tid til å plukke ut dei mest lovande strukturane før avgjersler om boring blir tatt.*
- *Stor utviding av areal for prøveboring. Kvar ny utvinningsløyve skulle bestå av inntil 36 blokker.*
- *Bortfall av arealavgifta, som i praksis betydde at oljeselskapa skulle få dei ti første åra gratis.*
- *Opning for gruppesøknader. Fleire oljeselskap skulle kunne gå saman om å søkje leite- og utvinningsløyve på same felt og slik redusere risikoen for kvart enkelt selskap.*

Seinsommaren 1996 nominerte fleire selskap ei rekkje areal i Barentshavet. Konsesjonsrunden skilde seg frå tidlegare rundar ved at det skulle bli tildelt blokker i større område i staden for spreidde enkeltblokker. Dei miljø- og fiskerifaglege vurderingane vart gjort i september same året (NP 1996; DN 1996; SFT 1996).

SFT, DN og NP koordinerte seg og gav samla råd til Miljøverndepartementet (MD) (SFT 1996). Dei gav også fyldige enkeltvise rådgjevingar, men det er i denne samanhengen tilstrekkeleg å sjå nærare på dei koordinerte anbefalingane. Etatane gjer det klårt at dei i større grad enn ved tidlegare uttalingar også tek høgde for eventuell driftsfase av petroleumsverksemda, og ikkje berre leitefasen, i råda som dei gjev.

SFT, DN og NPs råd

Etatane anbefalar at ingen område innanfor kystsona eller egg- og larvesona blir tildelte²⁵. Det same gjeld område nord for 72°45'N. Dei mellomliggjande områda blir anbefalt opna med eller utan avgrensingar (SFT 1996).

Konkret betydde det: Område Troms III, Finnmark vest, Bjørnøya aust (nord for 73°), Lopparyggen aust (nord for 72°45'N) og Finnmark aust vart plasserte i kategori 1: bør ikkje utlysast (ibid.). Områda Troms I, Bjørnøya aust (mellom 72°45'N og 73°N), Bjørnøya aust (mellom 72°45'N og 72°30'N) og Lopparyggen aust (mellom 72°45'N og 72°30'N) vart plasserte i kategori 2: Kan utlysast under skjerpa vilkår (ibid.).

I grunngjevinga for kategori 1- og 2-råda legg etatane sterk vekt på føre-var-prinsippet, det vil seie "utryggleik" og "mangel på kunnskap". Det relativt lange tidsrommet sidan konsekvensutreiinga frå 1989 og St.meld. nr. 40 (1988-89), som la minimumskrava for verksemd i Barentshavet Syd, blir løfta fram. Det blir her mellom anna peikt på utryggleik knytt til dei konsekvensane av utslepp av borekaks, produsert vatn og kjemikalie til sjø vil ha på flora og fauna og vidare til utryggleik om kor lang tid det vil ta før eventuelle påverka område vil kunne bli restituerte (SFT 25.09.96).

Områda Bjørnøya vest, Bjørnøya sør, Lopparyggen aust (syd for 72°30'N) og Nordkappbassenget vart plasserte i kategori 3: Kan utlysast utan særskilde merknader (ibid.). Her blir det ikkje gjort greie for grunngjevinga.

25. oktober 1996 utlyste Olje- og energidepartementet (OED 1996b) 45 blokker eller delar av blokker i åtte av dei nominerte områda av Barentshavet.

3.3.2 Tildeling

15. mai i 1997 vedtok Kongen i statsråd å tilby selskapa blokker i sju av dei åtte utlyste områda (OED 1997). Regjeringa tildelte blokker i Finnmark Vest og Finnmark Aust, begge område som SFT, DN og NP hadde på kategori 1-lista si. Regjeringa følgde råda om å ikkje tildele blokkar i dei tre andre som områda dei miljøfaglege

²⁵ Kystsona: eit 20-50 km breitt belte langs kysten av Roms og Finnmark. Egg- og larvesona: Eit definert område der det finst store konsentrasjonar av sårbare torskeegg og-larvar delar av året (DN 1996:2).

etatane gjekk mot. Dei miljøfaglege etatane fekk med andre ord gjennomslag for 3/5 delar av sine kategori 1- tilrådingar.

Etatane hadde mindre gjennomslag for kategori 2- råda. Regjeringa følgde berre ein av fire tilrådingar, og tildelte blokker i Troms I, delar av Bjørnøya aust og dei delane av Lopparyggen aust som dei miljøfaglege etatane hadde åtvare mot.

I alle områda som dei miljøfaglege råda ikkje hadde noko å utsette på, vart det tildelt konsesjonar. Ranveig Frøiland (Ap) var olje- og energiminister. Torbjørn Bernsten (Ap) var miljøvernminister. Thorbjørn Jagland (Ap) var statsminister.

Oppsummering

To av fem område som dei miljøfaglege etatane plasserte i kategori 1: bør ikkje utlysast, vart tildelte. Tre av fire av dei områda som dei miljøfaglege etatane plasserte i kategori 2: bør ikkje utlysast utan skjerpa vilkår, vart tildelte utan spesielle krav. Alle områda som dei miljøfaglege etatane kategoriserte i gruppe 3: kan utlysast, vart det gitt konsesjonar på. Råda knytt til fem av ni "miljøkritiske tilfelle" vart ikkje følgde.

3.4 'Miljøvenlege' konsesjonstildelingar?

Kva vert då konklusjonen? Er glaset 'halvtomt' eller 'halvfullt' for miljø? Eller er det kanskje betre å gripe til fargekartet, og snakke om 'mellomgrøne' konsesjonstildelingar?

I 15. konsesjonstildeling vart halvparten dei miljøfaglege etatane sine kategori 1-råd tatt til følge. I konsesjonstildelinga knytt til det såkalla Barentshavprosjektet vart det tatt høgde for 3/5 av kategori 1-råda og ¼ av kategori 2-råda. Samla følgde norske styresmakter med andre ord mindre enn halvparten av kategori 1- og 2-tilrådingane om ikkje å utlyse definerte område og blokker i ULB av omsyn til miljøet. I første omgang kan vi slå fast at miljøomsyn, slik dei kjem til uttrykk i dei miljøfaglege etatane sine råd, ikkje er tildelte ein overordna autoritet i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB). Blokker i området Nordland VI vart tildelte i 15. konsesjonsrunde og blokker i Finnmark vest og Finnmark aust i konsesjonsrunden knytt til Barentshavprosjektet, trass klåre miljøfaglege uttalingar frå styresmaktene sine eigne miljøetatar.

Gjennomgangen viser likevel at miljøomsyn har gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane. Mens regjeringa gav konsesjon på alle blokker som dei miljøfaglege etatane hadde plassert i kategori 3: kan utlysast, gav regjeringa Brundtland (1996) og regjeringa Jagland (1997) *ikkje* konsesjon på to av dei fire blokkene i Nordland VI som SFT og DN plasserte i kategori 1 i 15. konsesjonsrunde. Og blokker i Troms III, Bjørnøya aust (nord for 73*) og Lopparyggen aust vart *ikkje* tildelte i konsesjonsrunden knytt til Barentshavprosjektet, heilt i tråd med dei miljøfaglege etatane sine anbefalingar

Miljøomsyn har gjennomslagskraft. Glaset er – alt etter auga som ser – 'halvfullt' eller 'halvtomt' for miljø.

I *Inngang* ymta eg frampå om at funnet ved første augekast kan sjå noko vilkårleg ut. Var det vilkårleg? Kva kan forklare miljøet sin posisjon når avgjerslene vart tatt? Spørsmålet vil bli analysert og søkt svart på i neste kapittel, *Kvifor 'mellomgrønt'?*

4. Kvifor 'mellomgrønt'?

I dette kapitlet vil nokre av dei nasjonale og internasjonale strukturane som dei politiske avgjerslene om konsesjon eller ikkje-konsesjon i Lofoten-Barentshavet (ULB) utspeler seg innanfor bli skildra og drøfta. Målet er å identifisere forklarande faktorar til miljøomsyna sin 'mellomgrøne' posisjon i konsesjonstildelingar i ULB sidan 1989, slik dei kom til uttrykk i førre kapittel.

Dei to rasjonelle forklaringane, som vart presenterte i kapittel 2.1.1, byggjer på ei forståing av interessekonflikt. Utfallet av interessekonfliktane vil bli søkt skildra i forhold til 1) nasjonale miljø- og petroleumsinteresser og 2) "nasjonale miljøinteresser" sin posisjon i forhold til andre primære "nasjonale interesser". Ut frå deira teoretiske føresetnader har variablane ikkje direkte forklaringskraft på miljøomsyna si *varierende* gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane. Når variablane likevel er inkluderte her, er det fordi eg ventar at dei kan tene til å peike på sentrale trekk i den konteksten som den 'mellomgrøne' konsesjonspolitikken er blitt til innanfor.

Dei to liberale forklaringane, som vart presenterte i kapittel 2.2.2, er mindre statiske av karakter og tek høgde for at det er eit komplekst kontekst- og aktørbilete som påverkar styresmaktene når konsesjonspolitikken for området ULB blir utforma. Forklaringane trekkjer fram internasjonale og nasjonale politiske og institusjonelle prosessar forut for konsesjonstildelingane som avgjerande for miljøråda si gjennomslagskraft. Desse variablane vil difor i større grad enn dei rasjonelle tene til å forklare varierende gjennomslagskraft for miljøomsyn i dei politiske avgjerslene.

Avslutningsvis vil eg på bakgrunn av funna i analysen freiste å gje ei samla (årsaks)analyse av miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB og skissere ein endeleg forklaringsmodell på bakgrunn av denne.

Utfalla av dei to konsesjonsrundane, som vart presenterte i førre kapittel, blir i tråd med argumentasjonen i kapittel 1.2.3 forstått som representative døme på miljøomsyna si gjennomslagskraft i norsk petroleumpolitikk i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989. I det neste vil eg ikkje analysere dei miljøfaglege råda sin posisjon i dei to historisk gitte konsesjonstildelingane, men derimot freiste å identifisere og drøfte kva tilstandar og mekanismar som kan forklare den

'mellomgrøne' politikken, og samsvaret som dei miljøfaglege etatane si gjennomslagskraft i dei to konsesjonsrundane står som døme på. Av pragmatiske omsyn (omfang) vil miljøomsyn i konsesjonstildelingar i ULB i hovudsak bli omtalt som statisk i forhold til tidsperspektivet 1989 og fram til i dag. Dette er ei forenkling av røynda, men eg vil tydeleggjere tidsdimensjonen der eg vurderer det som vesentleg for innhaldet i analysen.

4.1 Ei interessebasert indre forklaring

I tråd med denne interessebaserte indre forklaringa er miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i ULB venta å reflektere styresmaktene sitt forhold til nasjonale petroleumspolitiske og nasjonale miljøpolitiske interesser. Eg vil i det neste identifisere nasjonale miljøpolitiske interesser og nasjonale petroleumspolitiske interesser, for så å drøfte forholdet mellom dei.

Miljøpolitiske mål

Alt på første side såg vi at styresmaktene har eit ambisiøst mål om å sameine både petroleum- og miljøpolitiske interesser: "I dag er det eit mål at Noreg som ein stor energinasjon skal vere eit føregangslend på miljøsida" (St.meld. nr. 38 (2001-2002):53). Meir konkret er dei *nasjonale miljømåla* knytte til (i) vern av biologisk mangfald og (ii) klima formulert som følgjer:

(i) Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturleg sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter. Norge har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010 (St.meld. nr. 21 (2004-2005):33).)

(ii) Konsentrasjonen av klimagasser skal stabiliseres på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Norge skal overholde forpliktelsen i Kyoto-protokollen om at klimagassutslippene i perioden 2008-2012 ikke skal være mer enn 1 prosent høyere enn i 1990 (ibid:91).

I følgje Underdal (1998) er føresetnaden for å forfølgje desse miljøpolitiske måla i petroleumssektoren at den materielle petroleumsstrukturen kan omstillast for å møte krava frå miljøinteressene. Kan han det?

Noreg har ein økonomi som er tufta på inntektene frå petroleumsverksemda. Nasjonalt stod petroleumssektoren for 21 prosent av det samla Brutto nasjonalproduktet (BNP) på 1710 milliardar kroner i 2004. Dette har ført til at Noreg har ein BNP per innbyggjar som er nest høgast i Europa, etter Luxembourg, kontrollert for prisnivå. Det norske eksportoverskotet i 2004 var på 241 milliardar kroner, noko som utgjer 14 prosent av BNP. Petroleumsverksemda stod for 46 prosent av dette overskotet (SSB 2005b).

Petroleumsverksemda er likevel blitt forstått som både redningsmann og problembarn i norsk økonomi. Ho har sikra landet sin økonomiske vekst og redda Noreg frå å hamne i tyngjande gjeld til utlandet. Men olja har også skapt uro og utryggleik om kva styresmaktene har å rutte med og korleis styresmakter og bedrifter skal te seg. På midten av 1980-talet forrykte dei ustabile prisane på den internasjonale oljemarknaden fleire gonger med eitt slag føresetnadene for norsk økonomisk politikk (Hjertenes 2005).

Dei seinare åra har prisane på både olje og gass stabilisert seg på eit relativt høgt nivå, og lite tydar på at dei vil gå ned med det første (Dagens Næringsliv 2006b). Dette kan ha samanheng med at den globale funnraten for olje har falt kraftig sidan 1960-talet. Energiproduksjonen i verda står difor i fare for å minke vesentleg i åra som kjem. Samtidig er den globale etterspurnaden etter olje forventa å auke med 60 prosent i løpet av dei neste 30 åra (Østreng 2005:80f).

Arktis er blitt løfta fram som ein av energiprovinsane som på sikt kan kompensere noko for skeivkapen i dette biletet. Nærings- og energiminister Jens Stoltenberg spelte på dette då han grunngav regjeringa sitt initiativ til Barentshavprosjektet i Stortinget 13. juni 1994:

Dersom det ikke blir fattet nye beslutninger om utbygging eller økt utvinning, vil oljeproduksjonen halvveres om ti år. Som en følge av allerede inngåtte salgssavtaler, vil gassproduksjonen bli doblet fram mot århundreskiftet. Men selv ikke denne saken vil forhindre at den samlede petroleumsproduksjonen faller kraftig tidleg i neste århundre (Jacobsen 2004:18).

I 1990 gjekk Jens Stoltenberg – dåverande statssekretær for miljøvernminister Thorbjørn Berntsen – imot bygging av gasskraftverk i samband med utbygging av Heidrun-feltet. Stoltenberg og Berntsen grunngav det med at utbygging ville gjere det

umogleg å nå den nasjonale klimamålsetjinga som Stortinget hadde vedteke i 1989, om å stabilisere klimagassutsleppa fram til 2000 på 1989-nivå (Lindseth 2006). Det er den same Stoltenberg – vel og merke no som nærings- og energiminister – som her fire år seinare argumenterer for å *auke* norsk gassproduksjon. Det er grunn til å spørje kva som har skjedd.

Hovden og Lindseth (2004) viser i deira studie av norsk klimapolitikk korleis ein ny ide, ideen om å "tenkje globalt" i staden for å "handle nasjonalt", kom som eit svar på kor viktig petroleumsproduksjonen var blitt for norsk økonomi. Argumenta vart først lanserte av generaldirektør Torvald Aakvaag i Norsk Hydro. Resonnementet gjekk ut på at det beste Noreg kunne gjere for miljøet, var å eksportere gass til den europeiske marknaden, sidan norsk gass var meir miljøvenleg enn kull og olje.

Den nye "globale" tankegangen sette med andre ord spørsmålsteikn ved om det var rett for Noreg å føreta dyre utsleppsreduksjonar på eiga hand. Alternativet var å sjå klimapolitikk som eit globalt ansvar der land skulle samarbeide om å sikre dei mest kostnadseffektive utsleppsreduksjonane. Eit slikt samarbeid ville avgrense behovet for heimlege reduksjonar.

Over tid vaks argumenta knytt til "tenkje globalt" seg sterke i Noreg – også i dei dominerande politiske miljøa. Tidlegare konflikhtar mellom nasjonale klima- og petroleumspolitiske målsetjingar vart som følgje av det underkommuniserte. Hovden og Lindseth (2004) viser i si studie at det nye miljøpolitiske paradigmet førte til at petroleumssektoren langt på veg vart avpolitisert i klimasamanheng i Noreg. Avgrensa konsesjonar var i følgje den nye dominerande tankegangen ikkje rasjonell politikk for å oppfylle nasjonale miljømålsetjingar. Nærings- og energiminister Jens Stoltenberg sin argumentasjon i Stortinget i 1994 kan vanskeleg bli forstått i ein annan kontekst – utan å bli sett i samanheng med petroleumsverksemda si vesentlege og veksande betyding for norsk økonomi.

Petroleumspolitiske mål

Den langsiktige utviklingsbanen vart presentert som hovudmål for norsk petroleumspolitikk i St.meld. nr. 38 (2001-2002), og stadfesta i siste oljemelding (St.meld nr. 38 (2003-2004)):

"Den langsiktige utviklingsbanen innebærer realisering av lønnsomme prosjekter som gir produksjon av olje i minst 50 år og gass i et hundreårsperspektiv. Det er regjeringens klare mål å sikre at forholdene legges til rette for å realisere den langsiktige utviklingsbanen" (St.meld. nr. 38 (2001-2002):10).

Alternativet til *den langsiktige utviklingsbanen* blir kalla *forvittringsbanen* (ibid.). Den inneber at olje- og gassproduksjonen stagnerer og på sikt blir fasa ut. Det var formuleringa av målet som var ny i 2002 - innhaldet i *utviklingsbanen* må bli forstått som ei tydeleggjering av ein politikk som over lengre tid hadde vakse seg sterkare i retning økonomisk gevinst og vekst.

Bondevik II-regjeringa lyste i desember i 2003 ut den mest omfattande konsesjonsrunden i Noreg sidan oljealderen tok til. Tildelinga skjedde sommaren 2004 (OED 2003). Meir enn 90 blokker vart utlyste, men mellom andre British Petroleum valde ikkje å søkje. Grunnen var at dei ville inn i Nordland VI, som ikkje var inkludert i konsesjonsrunden (Ask 2004:98). Dersom styresmaktene vil følgje *den langsiktige utviklingsbanen*, betyr det at alle lønsame petroleumsressursar på kontinentalsokkelen må utvinnast. Ikkje-konsesjon i definerte område av ULB bryt med dei økonomiske måla slik dei er formulerte her.

Men er ikkje pengar ein suksessfaktor for gjennomføring av ein effektiv miljøpolitikk? Martin Jänicke (et al 2003:89) viser at det ikkje finst hald i nokon "getting rich – gettig clean"-tese²⁶.

Det er sett i gang ei rekkje tiltak med det føremål å redusere miljøbelastninga av norsk petroleumsverksemd. Norske styresmakter kan – rettmessig – skryte av at dei har ein av dei "reinaste" petroleumsverksemdene i verda. Målsettinga om null miljøfarlege utslepp til sjø vart slått fast i 1997 (St.meld. nr. 58 (1996-1997)). Hovudregelen er at det ikkje skal sleppast ut miljøfarlege stoff, verken kjemiske stoff som er tilsette, eller kjemiske stoff som finst naturleg (OED 2006:60). Gjennom utsleppsløyva frå Statens forureiningstilsyn (SFT) er det sett krav til at olje skal lagrast

26 Velstandsnivå korrelerer til dømes negativt med avfall, flaskeforbruk og motorisering. På den andre sida er eit visst velstandsnivå ein føresetnad for utvikling av tekniske løysingar. Rikdom påverkar med andre ord både problemstrukturen og dei økonomiske handlingsvilkåra som avgjersletakarane opererer innanfor (Jänicke et al 2003:89).

og lastast med best tilgjengleg utsleppsreducerande teknologi (BAT) (OED 2006:66). (Miljø)teknologi er også gjennomgangstenen når Olje- og energidepartementet (OED) skildrar miljøomsyna i norsk petroleumsverksemd i faktahandboka for 2006 (OED 2006:kap.9): Lagring av CO₂, bruk av CO₂ for å auke oljeutvinninga, installasjon av låg-NO_x-brennarar og attvinningsteknologi for nmVOC er berre nokre av verkemidla.

Nasjonale miljøtiltak i petroleumssektoren må difor seiast å har hatt avgjerande betyding for at forureininga per produsert einskap i petroleumssektoren har gått ned dei siste åra. Ei *fråkopling* har skjedd (SSB 2005:40). (Miljøvenleg) teknologi og reguleringar frå styresmaktene medverkar til at kvar produsert einskap forureinar mindre enn før, men medverkar samtidig til auka produksjon.

I forhold til klimagassutslepp stod utvinninga av olje og gass i 2003 for 31 prosent av dei totale norske utsleppa (SSB 2005:69). Utsleppa hadde då stige to prosent frå året før og skuldast i all hovudsak auka utslepp frå olje- og gassverksemda på sokkelen og på land (ibid:50). Fråkoplinga er relativ i eit nasjonalt perspektiv.

Vi såg at føresetnaden for å følgje dei miljøpoliske måla er at den materielle energistrukturen må kunne omstillast til å møte krava frå miljøinteressene. Kostnader i forhold til å avgrense konsesjonstildelingar må difor bli sett i samanheng med dei økonomiske målsetjingane styresmaktene har for petroleumsverksemda. Styresmaktene ser på kostnadene i forhold til omleggingar av petroleumspolitikken i samanheng med kva alternativ ein har for å realisere dei nasjonale miljømåla. Prinsippet om "kostnadseffektivitet" vil seie at ein freistar å sjå den totale miljøbelastninga Noreg utøvar under eitt, på tvers av sektorar, for så å setje i verk tiltak der ein vil få "mest mogleg miljø" att for pengane (Underdal 1998:14; St.meld. nr. 38 (2001-2002); St.meld. nr. 38 (2003-2004)). Det skjer ikkje gjennom å avgrense konsesjonar i området ULB.

Oppsummering

Avstanden er stor mellom dei nasjonale miljøpolitiske interessene og dei nasjonale petroleumspolitiske interessene. Trass den nasjonale målsettinga om at Noreg som ein stor energinasjon skal vere eit føregangsland på miljørada, og måla om å stanse tapet av biologisk mangfald og å overhalde forpliktingane i Kyotoavtalen, må desse interessene vike mot dei overordna økonomiske måla for petroleumssektoren. For

styresmaktene er det ikkje føremålstenleg å følgje dei nasjonale miljøpolitiske målsetjingane i petroleumssektoren. Ut frå rasjonelle føresetnader kan vi slutte at dei petroleumspolitiske nasjonale målsettingane har svekkja miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingane for området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

4.2 Ei interessebasert ytre forklaring.

Ein skal berre gå ti-femten år tilbake i tid før nordområdepolitikk – det vere seg sovjetisk, amerikansk eller norsk – utelukkande handla om tryggleikspolitikk. Faren for militære konfrontasjonar mellom dei to ideologiske leirane vart sett på som så reell at ikkje-tryggleikspolitiske interesser, som dei økonomiske eller miljøpolitiske, måtte vike. Barentshavet vart først og fremst forstått som ein del av eit sjømilitært operasjonsteater, og ikkje som eit satsingsområde for kommersiell verksemd (Åtland 2003:7).

I St.meld. nr. 25 (1973-74), *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn* - også kalla den første oljemeldinga - blir tryggleikspolitiske omsyn knytt til geografisk plassering identifisert som det største hinderet mot opning for petroleumsverksemd i nordlege havområde. Det blir sagt at norsk oljepolitikk i nord blir styrt av den internasjonale utviklinga (ibid:13). Slutten av den kalde krigen førte til skjelsetjande endringar i norske prioriteringar i utanrikspolitikken. Russland, den store og militært sterke naboen i aust, var ikkje lenger definert som "fienden". I dag er det eit langt meir komplekst internasjonalt bilete som norske "nasjonale interesser" blir prega av og skal forsvarast mot.

I tråd med denne interessebaserte ytre forklaringa er miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i ULB venta å reflektere miljøinteressene sin posisjon i dei "nasjonale interessene". Eg vil i det neste identifisere "nasjonale miljøinteresser" og "andre nasjonale interesser", for så å drøfte forholdet mellom dei.

Nasjonale miljøinteresser

Mot slutten av 1980-talet definerte Noreg seg sjølv som eit føregangsland i forhold til miljøspørsmål internasjonalt. Stundom var pådrivarrolla offisiell uttalt politikk, som i ozonforhandlingane, andre gonger var ho meir indirekte gjennom argumentasjon og

synleg åtfærd i internasjonale miljøforhandlingar (Skjærseth og Rosendal 1997:187). Målet var å vere best i den "internasjonale klassen".

Gro Harlem Brundtland sin dobbeltposisjon, som norsk statsminister og samtidig leiar av *FNs Verdiskommisjon for miljø og utvikling*, sette det heile i gang og la grunnmuren for Stortinget sitt engasjement i den internasjonale miljøpolitikken (Sverdrup 1997:58; Skjærseth og Rosendal 1997:185). Skjærseth og Rosendal (1997:185) hevdar at pådrivarrolla var økonomisk, politisk og ideologisk grunnngjeven. Sjølv seier Brundtland at dei i stor grad handla om å utnytte den anerkjenninga ho hadde fått internasjonalt (Brundtland 1998). Høgdepunktet i det norske internasjonale engasjementet strakk seg frå Brundtlandkommisjonen sin rapport vart lansert i 1987 via Bergenskonferansen²⁷ i 1990 og fram til klimaket - *FNs konferanse for miljø og utvikling* (UNCED) i Rio de Janeiro i 1992 (Langhelle 2000).

Tidleg på 1990-talet fekk den internasjonale målsetjinga mellom anna nasjonale konsekvensar i form av ein miljøpolitisk "venleikskonkurranse" i Stortinget (Langhelle 1997:86). Denne skapte eit internt politisk trykk som gav seg utslag i at Noreg også forplikta seg til ambisiøse nasjonale miljømålsettingar. Vi har alt sett at eit breitt fleirtal på Stortinget – med Arbeidarpartiet i spissen – vedtok at Noreg skulle stabilisere norske klimautslepp på 1989-nivå fram til år 2000. Og 1. januar 1991 innførte Noreg – som eitt av dei første landa i verda – ein skatt på CO₂-utslepp (OED 2006:59). Etter Rio-konferansen vart den sjølvutnemnde banebrytande rolla som miljønasjon derimot tona ned (Skjærseth og Rosendal 1997:201). Det fekk konsekvensar nasjonalt i form av det var vedtekne færre nye ambisiøse miljømålsettingar, samtidig som dei som alt eksisterte viste seg vanskelege å oppfylle²⁸. Men det fekk også konsekvensar i for norsk miljøpolitikk internasjonalt (Langhelle 2000). I dag set mange spørsmålsteikn ved om det å vere eit føregangslend på miljøsida er ei sentral "nasjonal interesse" for Noreg.

27 Bergenskonferansen var eit ledd i oppfølginga av Brundtlandkommisjonen, og gjekk som ein av seks regionale konferansar inn i førebuingssprossen til Rio-konferansen (Skjærseth og Rosendal 1997:194).

28 CO₂-målsettinga vart offisielt forlatt (Langhelle 1997:87).

Dei seinare åra har derimot dei "nasjonale miljøinteressene" fått ein ny dimensjon, som ikkje er like tett knytt opp til normativ argumentasjon eller ønskje om internasjonal status og prestisje. FNs klimapanel sin rapport frå 2001 (IPCC) stadfesta det ein tidlegare trudde, og slo fast at signifikante delar av dei klimaendringane verda er vitne til er menneskeskapte (St.meld. nr. 15 (2001-2002). I St.meld. nr. 30 (2004-2005), *Muligheter og utfordringer i nord*, (også kalla nordområdemeldinga), som Bondevik II-regjeringa presenterte våren 2005, blir det understreka alvoret av dette for dei nordlege land- og havområda av Noreg.

"Miljøvern" blir her skildra som eitt av dei sentrale tema for norsk nordområdepolitikk. Målt i sidetal er "miljøvern" den definerte interessa som er vidd størst plass (St.meld. nr. 30 (2004-2005):14-16). Det er klimaspørsmålet som blir grundigast behandla og det blir peikt på at dei arktiske områda er spesielt sårbare overfor endringar. Meldinga viser til resultat frå den arktiske klimastudia ACIA (Arctic Climate Impact Assessment), som vart lagt fram i Arktisk råd hausten 2004, og som viser at klimaendringane alt er ein realitet i området. Vintertemperaturen har auka med tre-fire grader dei siste 50 åra, og meldinga skildrar endringane som "alarmerande" (ibid:15).

Det blir sagt at konsekvensane er verre for Noreg og andre arktiske land enn for resten av verda: "Nordområdene fungerer på mange måter som "endestasjon" for langtransporterte miljøgifter som tilføres med luft- og havstømmene fra sørlige breddegrader" (St.meld. nr. 30 (2004-2005):15)). Det blir i denne samanhengen ikkje nemnd at dei totale norske klimagassutsleppa i 2004 var på 55 millionar tonn CO₂-ekvivalentar eller at dei nasjonale klimagassutsleppa mellom 1990 og 2004 auka med elleve prosent (Miljøstatus 2006). Men det som blir understrekt, er at *effektane* av (dei internasjonale) klimagassane kan få fundamentale konsekvensar for området:

*De kan bli betydelige for levende ressurser og for befolkningens helse.(...)
Markedene for fisk og sjømat er svært følsomme for denne type
forurensing.(...) Endringer i permafrosten vil kunne påføre skade på
bygninger, veier og annen infrastruktur (St.meld. nr. 30 (2004-2005):15).*

Kva konsekvensar får dette for norske utanrikspolitiske prioriteringar? Meldinga slår fast det er eit "stort behov" for vidareutvikling av eksisterande globale og regionale avtalar under FN som har til føremål å regulere tilførselen av miljøgifter. Vidare vil

regjeringa "arbeide aktivt" for at framtidige klimaavtalar blir så "globalt omfattende og ambisiøse som mulig". Endeleg har arbeidet for å avgrense tilførselen av miljøgifter på eiga hand "høg prioritet", mellom anna gjennom å "bistå" og "samarbeide" med Russland (ibid:15f).

Ein kan slå fast at dei "nasjonale miljøinteressene" er sterke, men at dei har endra seg over tid. Nordområdemeldinga gjer det klårt at dei for det geografiske området Lofoten-Barentshavet (ULB) byggjer på meir enn eit ønskje om internasjonal status og prestisje: Menneskeskapte klimaendringar kan kome til å påføre den nordlegaste delen av Noreg, Svalbard og norske havområde skade av fundamental karakter. Dei kan innverke negativt på innbyggjarane si helse, kommersielle ressursar som fisk og materielle verdiar som infrastruktur.

Andre nasjonale interesser

I mars 2006 vart følgjande overskrift slått opp på førstesida til det tyske nyhendemagasinet Der Spiegel (2006): "Den nye kalde krigen – kampen om råstoffa". Der Spiegel hevda at vi har stige inn i "energikonfliktane sin tidsalder", og at kampen om ressursane har endra maktforholda mellom statar grunnleggjande. Også Lodgaard (2005) hevdar at geopolittikk i dag først og fremst er eit spørsmål om energiforsyningar. Og på grunn av dei store avstandane mellom produsentland og kjøparland, er tryggleik for fartsleiarane ei viktig beslektet sak²⁹.

Ole Gunnar Austvik (2001:4) peikar på at omverda si vurdering av Noreg som økonomisk, politisk og diplomatisk aktør i aukande grad ber preg av landet si rolle som ein petroleumsøkonomi og som olje- og gasseksportør. Kva er, og kva posisjon har, norske "nasjonale interesser" i dette biletet?

Både norsk utanriks- og forsvarspolitikkk må i dag ta høgde for den auka økonomiske og strategiske tydinga petroleumpolitikken - nasjonalt så vel som i Lofoten-Barentshavet (ULB) - har for andre land, i den sjølvstendige interesseposisjoneringa og i den tryggleikspolitiske trusselvurderinga. Norsk olje- og

29 Eksportørane og importørane av dei fossile kjeldene er å finne i ulike delar av verda, med lange forsyningslinjer som resultat. Store økonomiar som USA, Kina, India og EU-landa jaktar på petroleumskjelder verda over. Frå naturen si side er ressursane lagde til Midtausten, Russland, Vest-Afrika og Sør-Amerika - og Noreg.

gasstrategi må difor utformast med vissa om at mellom anna supermakta USA, kjøparland som dei europeiske stormaktene Tyskland, Frankrike og Storbritannia og konkurrenten Russland er opptekne av innhaldet i han, men med delvis ulike forteikn.

Under den kalde krigen viste ikkje amerikanarane særleg interesse for nordområda. "Kor i helvete er Spitsbergen", skal utanriksminister Henry Kissinger ha spurt så seint som i 1974 (Benin 1998:80f). John Hamre, president ved Center for Strategic and International Studies i USA, hevda i sitt innlegg på NHO sin årskonferanse 4. januar 2006 at den amerikanske politiske medvitskapen om nordområda, og spesielt om norsk politikk, er sterkt overdriven i norsk debatt. Hamre sa at energitryggleik er viktig for USA, men hevda samtidig at Noreg ikkje blir sett på som vesentleg i den samanhengen. Norske styresmakter kan likevel ikkje sjå bort frå at USA dei siste åra har uttrykt sterke ønskje om å redusere sin energipolitiske avhengnad til Midtausten, og at stormakta aktivt søker leverandørar frå meir stabile delar av verda. Frå 2007 blir også USA det største kjøparlandet av LNG-gassen frå Snøhvit (Dagens Industri 2001). Samtidig er fleire av dei store europeiske landa, som Tyskland, Frankrike og på sikt Storbritannia, heilt avhengige av norske gassleveransar. Også EU sentralt har den siste tida vist stor interesse for utforminga av norske petroleumspolitik, særleg på gassida. Merksemda blir vendt mot nord: Området Lofoten-Barentshavet blir rekna som ei potensiell framtidig petroleumskjelde for energihungrige allierte land, og det frå eit politisk stabilt hjørne av verda.

På den andre sida må norske styresmakter forhalde seg til Russland når dei utformar konsesjonspolitikken i Lofoten-Barentshavet (ULB). For samtidig som dei to nabolanda er konkurrentar på salssida, har dei to felles prisinteresser og interesser om stabilitet og langsiktige investeringar. I forhold til det siste er spørsmålet kven som får hand om utbyggina av Stockmanfeltet, som er nesten 30 gonger større enn Snøhvit. Det blir frå Statoil og Hydro si side, men også frå styresmaktene, peikt på at prosjektet opnar nye moglegheiter for Noreg – økonomisk og politisk. For Noreg er offshoreteknologi på krevjande havområde merkevare nummer ein i nord. Det er snakk om eit nisjeprodukt i internasjonalt næringsliv som er drive fram i nasjonal eigeninteresse (Lodgaard 2005:43). Teknologisk kompetanse kan gje Noreg ei leiande rolle i utbygging av LNG-anlegg på russisk side, og på sikt også andre stader i verda.

USA/ EU på den eine sida, Russland på den andre og potensielle framtidige klimatrugsmål på den tredje. Biletet er i ein utanrikspolitisk kontekst relativ ny for Noreg; ei avbalansering mellom særeigne nasjonale miljøinteresser og omsynet som petroleumsleverandør i forhold til andre vestlege land, som Noreg hadde meir like totalinteresser med før olje- og gasseksporten vaks seg stor (Austvik 2001:18).

Og samtidig - og sjølv om dei er av mindre fundamental karakter enn under den kalde krigen - står Noreg overfor store utfordringar knytt til vern av "klassiske" nasjonale interesser. Mykje står på spel: Noreg hevdar suverenitet over omlag 30 prosent av Europas samla land- og havområde. Havområde er seks gonger større en Fastlands-Noreg og det meste ligg i nord (Lodgaard 2005:32). For nokre av suverenitetskrava har Noreg liten internasjonal støtte. I tillegg til den uavklårte delelinja mot Russland, gjeld dette kontinentalsokkelkravet og sona rundt Svalbard.

I forhold til desse spørsmåla har Noreg lite å hente i den maktpolitiske sfæren. Per dags dato har landet neppe nokon multilateral ramme å handtere desse spørsmåla innanfor. Noreg står utanfor EU, og NATO blir stadig tømt for politisk innhald (Lodgaard 2005:34). Sannsynlegvis vil også få land syns synd på Noreg – det vesle landet med dei enorme ressursane – om det må firast litt på krava. Dersom spørsmålet blir tatt inn for FN-domstolen i Haag, er det også uvisst kor langt folkerettsargument rekk (ibid).

Nordområdemeldinga (St.meld. nr. 30 (2004-2005):33) presenterer bilaterale dialogar med USA, Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Canada og EU som ein hovudstrategi for å byggje opp støtte for norske syn. Målet er å skaffe ei betre forståing av dei ulike aktørane sine interesser og prioriteringar for nordområda og å sanke støtte for norske krav. Det blir lagt vekt på å formidle at norske styresmakter utnyttar ressursane i nord "i tråd med prinsippene om bærekraftig forvaltning" (ibid.). I følgje Lodgaard (2005:34) er også god forvaltning det einaste sterke kortet Noreg har i møte med både makt- og folkerettssfæren i forhold til desse spørsmåla.

Kva skjer når dei "nasjonale miljøinteressene" – nokre baserte på målet om å oppnå internasjonal status, andre baserte på potensielle store øydeleggingar på norsk ressursgrunnlag og natur – møter "andre nasjonale interesser" når konsesjonar skal tildelast i Lofoten-Barentshavet (ULB)?

Norske suverenitetskrav kan nok vere eit argument for strenge miljøkrav for verksemd på norsk sokkel i ULB, men er neppe eit argument for å avgrense konsesjon og med det bremse tempoet i utbygginga. Kjøparlanda av norsk olje og gass er militært allierte, men energihungrige stormakter vil likevel ikkje sjå seg tent med å støtte omstridde krav frå eit forvaltarland som avgrensar produksjon av sårt tiltrengt energi. Vidare er konsesjonstildelingar ein føresetnad for aktiv utprøving og utvikling av teknologi, og offshoreteknologi på krevjande naturområde er norsk merkevare nummer ein overfor Russland. Her kan det liggje gøymt store inntekter den dagen norske petroleumslager tek slutt.

Ein kan lure på kor det blir av den nasjonale oppfølginga av klimatrugsmålet - det som i følge FNs klimapanel og Nordområdemeldinga (St.meld. nr. 30 (2004-2005)) kan føre til fundamentale endringar i føresetnadene for økonomisk velstand og velferd i regionen? I følge rasjonelle føresetnader må desse "nasjonale miljøinteressene" vike. "Andre nasjonale interesser" ligg nærare den primære kjernen.

Oppsummering

Den internasjonale politiske situasjonen betyr også i dag mykje for den nasjonale interessepolitikken sine vilkår, og diskusjonen tydeleggjer norske styresmakter sitt tvitydige spel i forhold til å forsvare "nasjonale interesser" utetter. På den eine sida må styresmaktene forhalde seg til eit uttalt mål om å vere eit føregangsland på miljösidan kombinert med alvorlege klimatrugsmål mot vitale samfunnsinteresser. På den andre sida er regjeringa pressa av den atlantiske forsvarsalliansen, utvida og komplisert med ein dimensjon av fellesinteresser med Russland, samtidig som Noreg står relativt åleine i fleire av dei uavklarte suverenitetskrava. Endeleg er har Noreg sjølvstendig økonomiske interesser av å skaffe seg erfaring med petroleumsverksemd i dei særeigne arktiske havområda. "Nasjonale miljøinteresser" blir av styresmaktene ikkje forstått som primære "nasjonale interesser". Ut frå rasjonelle føresetnader kan vi slutte at ei avveging mellom ulike "nasjonale interesser" har svekkja miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

4.3 Ei politisk og institusjonell ytre forklaring

I tråd med denne politiske og institusjonelle ytre forklaringa har internasjonalt miljøsamarbeid (innanfor internasjonale institusjonar) avgjerande tyding for miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i Lofoten-Barentshavet (ULB). Påverknaden kan skje gjennom at nasjonale lover eller praksis blir endra som følgje av internasjonale avtalar som landet har plikta seg til å følgje opp. Ei meir indirekte påverknad kan knytast til etablering av nye prosedyrar, dersom dette er nødvendig for å realisere oppfølging av internasjonale avtalar nasjonalt. I dette delkapitlet vil eg først sjå nærare på den siste forma, før eg drøftar korleis internasjonale avtalar kan ha hatt noko å seie for miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB.

Indirekte tyding.

Norsk forvaltning var sterkt involvert i arbeidet med utforminga av *Vår felles framtid* (1987). Gro Harlem Brundtland (1998) skriv i biografien *Dramatiske år 1986-1996* at kapittelutkasta til rapporten gjekk frå hovudkontoret i Geneve via hennar kontor – Statsministerens – til norske fagstyresmakter. Bidraga vog tungt og dei norske miljøa fekk slik høve til å påverke ein internasjonal politisk prosess. Men i følgje Brundtland (ibid.) betydde det ein ting til: Bodskapen i rapporten – behovet for ei ny og bærekraftig utvikling – var alt innarbeidd i norsk forvaltning då han vart lansert i 1987.

To år seinare lanserte regjeringa St.meld. nr. 46 (1988-1989), *Miljø og utvikling. Noregs oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Her vart prinsippet om sektorpolitisk integrasjon lansert som eit styringsprinsipp for å sikre realisering av ei bærekraftig utvikling (BU) i Noreg. Prosedyren etablerte ei ny ansvars- og rollefordeling mellom ulike delar av sentralforvaltinga, med tilhøyrande institusjonelle endringar som skulle sørge for miljøomsyn var integrert i all norsk forvaltning og politikk.

I neste kapittel – *EPI i Noreg?* – vil det bli drøfta i kva grad styringsprinsippet er sett i verk. Det som likevel alt her står klårt, er at ein ny styringsprosedyre nasjonalt vart lansert som ei direkte følgje av ein FN-kommisjon, vel og merke leia av den dåverande norske statsministeren.

Som vi såg i førre delkapittel – *Ei interessebasert ytre forklaring* (4.2) – gjorde Brundtland sin dobbelposisjon det politisk viktig for Noreg å liggje i forkant i forhold til den internasjonale oppfølginga av bærekraftig utvikling (Sverdrup 1997:58, i: Knudsen 2001:99). Noreg var mellom anna svært aktiv i førebuinga av Rio-konferansen i 1992, som resulterte i handlingsplanen *Agenda 21*. Også her står integrasjon av miljøomsyn i avgjersleprosessane sentralt. Hovudmålsettinga i kapittel 8, under overskrifta "Forbedre beslutningsprosessen", vart formulert som følgjer:

"Det viktigste behovet er å integrere miljø- og utviklingshensyn i beslutningsprosessene. For å gjøre dette bør regjeringer gjennomføre nasjonal inspeksjon og, hvor det er hensiktsmessig, forbedre beslutningsprosessene for å oppnå progressiv integrasjon av økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn i sin streben etter utvikling som er økonomisk effektiv, sosialt rettferdig og ansvarlig, og miljømessig fornuftig" (Agenda 21, i: Skjærseth og Rosendal 1997:202).

Det er, som Skjærseth og Rosendal (ibid.) påpeikar, lite sannsynleg at eit brot på denne "forpliktelsen" vil vere ein spesielt god sak å framføre for den internasjonale domstolen i Haag. Det kan vere grunn til å spørje i kva grad slike formuleringar får direkte konsekvensar for nasjonal politikk. Kva skjedde i Noreg i etterkant av Rio?

Direkte tyding.

Stortingsmeldinga som kom som følgje av konferansen (St.meld. nr. 13 (1992-1993)) lanserte ingen nye politiske eller institusjonelle endringar utover det som var blitt gjennomført på bakgrunn oppfølginga av Brundtlandrapporten (St.meld. nr. 46 (1988-1989)). Unnataket er at det vart varsla eit arbeid for å fastleggje ein nasjonal klimastrategi. Klimastrategien vart endeleg skissert i St.meld. nr. 41 (1994-1995). Meldinga slo fast at grønne avgifter skulle vere eit hovudtiltak saman med auka satsing på energiøkonomisering og auka tilskot til utvikling og utprøving av alternative energikjelder. Stabiliseringsmålet av CO₂-utslepp frå 1989 var det også lite å spore att av: "Det er etter regjeringens mening ikke mulig å legge opp til en politikk som vil sikre en stabilisering i våre samlede CO₂-utslipp i år 2000" (ibid:9). Klimameldinga førte heller ikkje til *substansielle* endringar av forholdet mellom energisektoren og miljø i Noreg (Knudsen 2001:100).

Det er blitt peikt på fleire grunnar til dette. Framfor konferansen hadde Noreg jobba intenst for at *Agenda 21* skulle bli ein tekst som føreskreiv store institusjonelle

endringar (Langhelle 2000). Noreg – og Brundtland – var no skuffa over dei store og viktige landa i EU. I St.meld. nr. 13 (1992-1993) blir det også sagt at *Agenda 21* enda opp som eit dokument som i hovudsak var retta mot land som var på eit anna utviklingsnivå enn Noreg. Og som Langhelle (2000) påpeikar – Noreg var trass alt godt nøgde med posisjonen sin. Landet hadde markert seg og fått internasjonal anerkjenning som eit føregangsland på miljø sida.

Men *Agenda 21* er berre ein av heile 70 konvensjonar, avtalar, protokollar, overeinskomstar og erklæringar Noreg har plikta seg til (MD 2006b)³⁰. Ein annan sentral avtale er *Kyoto-protokollen*, som Noreg skreiv under på 10. desember 1997. Noreg plikta seg då rettsleg til å redusere utsleppa av klimagassar til ein prosent høgare utslepp i perioden 2008-2012 samanlikna med 1990-nivå (St.prp. nr. 49 (2001-2002)). Avtalen trådde i kraft 16. februar 2005, som følgje av at Russland eit par månader tidlegare ratifiserte protokollen³¹. Andersen og Hals Butenschön (2001) viser at Kyoto-protokollen har vore ein sterk sjølvstendig faktor som har påverka dei norske styresmaktene sin klimapolitikk. Dei hevdar at det sannsynlegvis ville ha blitt gjort mindre i Noreg for å redusere klimautslepp utan Kyoto-protokollen og tidlegare klimakonferansar og –avtalar i FN-regi (ibid.).

St.meld. nr. 29 (1998-1999), *Om energipolitikken*, vart lagt fram av Bondevik I-regjeringa våren 1999. Her vart ideen om Enova SF³² første gong presentert, og den klimapolitiske konteksten som følgje av den nyleg framforhandla Kyoto-avtalen er svært tydeleg i meldinga. Behovet for å erstatte (supplere) den innanlandske energibruken med ny fornybar energi – så som varme basert på biobrensel og vindkraft – vart her understreka (Rasmussen et al. 2006:10).

30 Dei ulike nemningane knyt seg i hovudsak til i kva grad undertekninga er (folkerettsleg) bindande. 23 av avtalane er av regional karakter, og gjeld innanfor EØS-området. Det er her ein finn dei mest bindande avtalane. 29 avtalar av globale. Desse finn i hovudsak stad innanfor ramma av FN. 17 avtalar er bilaterale. Ein avtale er mellom dei nordiske landa. (MD 2006b).

31 Vilåret nedfelt i protokollen var at minst 55 land, der industriland må stå for minst 55 prosent av dei totale klimagassutsleppa, måtte signere for at avtalen skulle tre i kraft (St.prp. nr. 49 (2001-2002)).

32 Enova SF vart etablert i 2001, som følgje av forslag fremja i Ot.prp. nr. 35 (2000-2001). Enova skal "fremje ein miljøvenleg omlegging av energibruk og energiproduksjon i Noreg". Enova SF er et statsforetak som er eigd av Olje- og Energidepartementet (OED) (Enova 2006; Rasmussen et al. 2006:11).

For petroleumssektoren er det derimot vanskeleg å få auge på tilsvarende initiativ. Dette må bli sett i samanheng med forma til internasjonale avtalar. Land som forpliktar seg står, om enn innanfor avtalte rammer, i hovudsak fritt til sjølv å velje nasjonale verkemiddel for å oppfylle krava. I delkapittel 4.1, *Ei interessebasert indre forklaring*, vart det peikt på kva avgjerande rolle petroleumsnæringa har for den norske økonomien og velstanden, og korleis dette kan knytast til ei avpolitisering av klimagassutsleppa i norsk petroleumspolitik. Kyoto-avtalen er også i hovudsak ein avtale innanfor ramma av argumentasjonen knytt til "tenkje globalt", som fekk fotfeste i Noreg frå midten av 1990-talet (Lindseth 2006). Avtalen gjev landa høve til å ta i bruk dei såkalla fleksible mekanismane: kvotehandel, den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring for å nå klimamålsetjingane³³.

Internasjonale miljøavtalar har ikkje ført til vesentleg styrking av miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i området ULB sidan 1989. I den grad internasjonale klimaavtalar har gjeve utslag i nasjonal politikk, er det i hovudsak i andre sektorar enn petroleumssektoren.

Oppsummering

Internasjonalt samarbeid og avtalar har medverka til å setje miljøspørsmål på dagsorden i Noreg. Vidare har det indirekte medverka til endringar i måten petroleumspolitik blir utforma på i Noreg (gjennom etablering av nye prosedyrar), men ikkje til vesentlege omleggingar av sjølv politikken. Det synest difor vanskeleg å slutte at internasjonale (klima)avtalar (innanfor ramma av FN) direkte kan forklare miljøomsyna si varierende gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB. Den norske oppfølginga av *Vår felles framtid* må likevel kunne bli forstått som eit døme på kor stor den internasjonale påverknadskrafta på nasjonal politikk *kan* vere – ikkje minst i forhold til å utøve definisjonsmakt og sette nasjonal dagsorden.

³³ Reglane tilseier derimot at industrilanda skal gjennomføre "ein betydeleg del" av forpliktingane sine innanlands. Men det er ikkje talfesta nokon grense for kor mange kvotar ein kan kjøpe.

4.4 Ei politisk og institusjonell indre forklaring

I tråd med denne politiske og institusjonelle indre forklaringa har miljøomsyn sin posisjon i dei politiske prioriteringane til dei sentrale – dei "vinnande" – aktørane avgjerande tyding for miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i ULB. Sjølv om det formelt sett er regjeringa som tildeler konsesjonar, er den reelle makta over tildelingane lagt på fleire hender. Partisamansetjinga i Stortinget spelar, saman med selskap og miljøvernorganisasjonar sin påverknad, venteleg ei sjølvstendig rolle på avgjerslene. Maktforholda er også i stadig endring.

Det er vanskeleg – og innanfor ramma av denne oppgåva umogleg – å "måle" grad av makt og påverknad mellom dei ulike aktørane. I dette delkapitlet vil eg likevel freiste å teikne eit bilete av relevante aktørar knytte til 1) politisk leiarskap og parlamentarisk situasjon og 2) interesseorganisasjonar, for undervegs å drøfte kva tyding denne maktbalansen kan ha hatt for miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB sidan 1989.

Ulike aktørar har ein tendens til å leggje vekt på ulike perspektiv og avgjerslekriterium når dei blir stilt overfor eit politisk problem. Desse kan i stor grad bli tilbakeførte til formelle roller. Aktuelle aktørar sine haldningar knytt til miljøomsyn i politikkutforminga for ULB kan difor bli forstått i lys av Allison sin tese: "Where you stand depends om where you sit": Politiske parti har forskjellige partiprogram og interesser til ulike veljargrupper å ivareta. Miljøvernorganisasjonar har eit anna mål for si verksemd enn interesseorganisasjonar som er knytte til petroleumsnæringa.

Politisk leiarskap og parlamentarisk situasjon

Skildringane av det norske partisystemet bygg tradisjonelt opp om ein stabilitetstese: Det handlar om konsensus, frosne konfliktlinjer og eit "velfungerande" partisystem (Heidar og Berntzen 1994:56). Energi- og miljøpolitiske spørsmål har likevel stort konfliktpotensiale i Noreg, og saksområde har spelt ei avgjerande rolle for den politiske utviklinga dei siste tiåra (Aardal 1995:179). Det var mot slutten av 1970-talet at det utvikla ei ny politisk skiljelinje i norsk politikk: økonomisk vekst versus vern (Aardal 2003:61). Denne skiljelinja orienterte seg ikkje etter den tradisjonelle økonomiske høgre-venstre-linja, eller sentrum-periferi-linja (ibid.).

Arbeiderpartiet (Ap) er det partiet som har sete lengst ved makta dei åra Noreg har hatt ein oljebasert økonomi, og partiet har prega utforminga av oljepolitikken³⁴. Det var under Bratteliregjeringa *dei ti oljeboda* vart til i 1971. "Boda" var punkt i ei prinsipperklæring for norsk oljepolitikk, og er blitt rekna som fundamental for den vidare utviklinga av lovverk og praktisk politikk innan sektoren. Vidare har Ap vore i regjeringsposisjon ved alle fem konsesjonstildelingane som er gitt i området ULB sidan den offisielle opninga i 1989³⁵.

Arbeidarpartiet sitt miljøpolitiske program blir følgjeleg interessant. Vi har alt sett at mens partiet, med Brundtland i front, var ei drivkraft for ein nasjonal norsk offensiv miljøpolitikk tidleg på 1990-talet, skjedde det noko med dei sentrale aktørane i partiet i åra etter Rio-konferansen. Dette var ein periode med høg grad av energi- og miljøpolitisk usemje internt Arbeidarpartiet (Jansen og Osland 1996: i: Knudsen 2001:82). I januar 1994 tok også miljøvernminister Torbjørn Berntsen eit ope oppgjær si eiga regjering sitt langtidsprogram. Vekstmålet var, sa han, "heilt vilt." Han fastslo at Arbeidarpartiet var blitt "knallhardt forankra" i tankegangen om økonomisk vekst (Benin 1998). Over tid la dei interne konfliktane seg, og argument knytt til ei global realisering av nasjonale miljømål fekk solid fotfeste i partiet. Framfor Kyoto-forhandlingane i 1997 var også miljøvernminister Siri Bjerke (Ap) ein av dei fremste talskvinnene for dei fleksible mekanismane (Lindseth 2006; Hovden og Lindseth 2004).

Regjeringar si styrke i mindretalsposisjon må likevel bli forstått som ein refleks av deira parlamentariske posisjon (Heidar og Bernzten 1994:59). Og på grunn av dei mange mindretalskoalisjonane, er den parlamentariske samansettinga vel så vesentleg som regjeringsposisjon i denne samanhengen.³⁶ Dei tre "vekstpartia"

34 Arbeidarpartiets etterkrigsdominans tok slutt i 1965, sjølv om dei hadde regjeringsmakt gjennom største delen av 1970-åra. På 1980-talet dominerte dei borgarlege koalisjonsregjeringane. Første del 1990-talet sat Arbeidarpartiet igjen ved makta, før ein sentrumkoalisjon tok over i 1997. Arbeidarpartiet var først attende i regjeringskvartalet etter valet hausten 2005, då saman med Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (Heidar og Berntzen 1998:58).

35 13. konsesjonstildeling, 28.febr. 91 (Brundtland III), 14. konsesjonstildeling, 10.sept. 93 (Brundtland III), 15. konsesjonstildeling, 2. febr. 96 (Brundtland IV), konsesjonstildelinga knytt til Barentshavprosjektet, 15. mai 97 (Jagland), 19. konsesjonstildeling, 31. mars 06 (Stoltenberg II (koalisjon Ap/SV/Sp)).

36 Utanom Willoch II-regjeringa frå 1983-1985, er dagens koalisjonsregjering mellom Ap, Sp og SV den første fleirtalsregjeringa i Noreg sidan 1971 (Heidar og Berntzen 1998:58). Partidisciplinen i Stortinget er svært høg (ibid:59).

Arbeidarpartiet, Høgre og Framstegspartiet har hatt eit solid fleirtal i Stortinget så lenge Noreg har hatt ein petroleumspolitik (Heidar og Berntzen 1998:53). Ein gjennomgang av stortingsdebattane knytt til petroleumsvirksomheit i området Lofoten-Barentshavet (ULB) frå sesjon 1969/1970 til 2005/2006 viser også at alliansepartnarane i miljørelaterte petroleumsspørsmål har vore svært stabile. Arbeidarpartiet, Høgre og Framstegspartiet har stått i konflikt med SV og Venstre, og delvis også Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti, som har hatt skiftande posisjonar.

Det blir slik naturleg å vente at partisamanstjinga i Stortinget og i regjeringane har vore ei avgjerande drivkraft for at ein vekst-ideologi har vunne fram i petroleumspolitikken: Å bremse tempoet i oljeletinga – ikkje-konsesjon i området Lofoten-Barentshavet (ULB), ville bryte med det politiske programmet til både regjeringane og det stabile parlamentariske fleirtalet.

Framstegspartiet (Frp) sitt inntog i norsk politikk er av interesse her. Frå å vere eit marginalt parti på yttarste høgrefløy, gjorde Frp eit brakval ved kommunevalet i 1987 og etablerte seg som landets 3. største parti med 12,3 prosent av røystene. I 1989 gjorde også partiet eit godt stortingsval (13,3 prosent). I 1993 gjorde partiet eit dårleg val (6 prosent), før det i dei to stortingsperiodane frå 1997 til 2005 etablerte seg på omlag 15 prosent (1997: 15,2 prosent, 2001: 14,6 prosent). Ved stortingsvalet i 2005 vart Framstegspartiet det største opposisjonspartiet på Stortinget, med 22,1 prosent av røystene (Frp 2006).

Frp har likevel aldri vore i regjeringsposisjon. Dei meir etablerte partia på høgresida av norsk politikk har ikkje ønskt å samarbeide med partiet. Frp sin framvekst må difor seiast å ha hatt tyding for at mindretalsregjeringar har vore regelen, heller enn unnataket, i norsk politikk sidan 1989. Vidare kan partiet sin aukande popularitet bli forstått som ein medverkande grunn til at det normative argumentet for ein ambisiøs miljøpolitikk er blitt svekka i norsk politikk i same periode (Lafferty et al kjem). Frp har langt på veg utfordra og rokka ved klassiske "sosialdemokratiske verdiar" som fellesskap og fordeling, og partiet si oppslutning må bli forstått som eit uttrykk for at eit større mangfald av verdiar har breidd seg i samfunnet.

Vidare er det tilnærma ei "politisk lov" at neste val styrar politikken. Endringar i offentleg opinion (her uttrykt ved Framstegspartiet si aukande oppslutning) kan slik blitt trekt fram som ei forklaring på kvifor andre parti i mindre grad har markert miljøpolitiske spørsmål som eit høgt prioritert saksområde overfor veljarane³⁷.

Aardal (2003:87) viser derimot at hovudmønsteret knytt til veljarane sine haldningar til miljø, er stabilt i Noreg. På ein vekst-vern-indeks, som målte verneinteressene gjennom fem spørsmål i ein faktoranalyse i stortingsvalet 2001, ligg gjennomsnittet på 9,7. Det er nesten på midten av skalaen, som gjekk frå 1 til 20, og der 1 er vekst og 20 er vern. Men Aardal peikar også på at haldningar ikkje nødvendigvis korrelerer med handlingar (politiske val).

Vidare har miljøpolitiske omsyn ofte blitt sett opp mot distriktspolitiske omsyn i Noreg. Uavhengig av kva politikkområde ein vil søkje å forstå i Noreg, kan ein ikkje oversjå den tradisjonelt sterkt forankra distrikts- og regionaldimensjonen. I Stortinget er dei mindre folketette områda overrepresenterte. Og i samansetjinga av regjeringar spelar regional representasjon ei stor rolle.

Dei politiske debattane om petroleumsverksemd i området Lofoten-Barentshavet i Stortinget (1969-2005) viser også at distriktspolitiske omsyn var hovudgrunngevinga for opninga av Barentshavet i 1979, og ved den formelle opninga i 1989. I januar 2006 prova statsminister Jens Stoltenberg, under eit innlegg på NHO sin årskonferanse i Oslo at distriktspolitiske argument framleis står sterkt i norsk politikk:

"Nå er Snøhvit et fantastisk prosjekt. Et prosjekt som har skapt fantastisk stemning i Hammerfest. Men mer enn det. Prosjektet er med på å skape en ny holdning i store deler av Nord-Norge. Pessimisme er snudd til optimisme".

Distriktspolitiske omsyn sit djupt forankra i norsk politikk. "Arbeid for alle" har også vore ein sentral parole i Arbeidarpartiet sitt politiske prosjekt.

Jänicke (et al. 2003:87) hevdar likevel at verken partisamansetjinga i regjeringa eller den parlamentariske situasjonen er vesentleg for miljøet sin posisjon slik dei kjem

³⁷ Heidar og Berntzen (1998) refererer også til eit komparativ studie frå 1987, som viser at materialisme står sterkare i Noreg enn i andre nordiske land.

til uttrykk i politiske avgjersler. Ikkje i eitt einaste av dei 24 casestudia av vellukka miljøpolitikk frå 1995, var politiske pari ein forklaringsfaktor på politikken (Jänicke og Weidner 1995).

Maktutgreiinga viser også at miljøvern i aukande grad er blitt eit administrativt framfor eit politisk spørsmål (Bortne et al 2002). Mykje tydar derimot på at miljødimensjonen i norsk petroleumspolitikkk er eit unnatak. Mens mange sider av petroleumspolitikken er overlatne til ekspertane, er miljøspørsmål knytte til verksemda i høgste grad eit politisk spørsmål (Olsen 1989; Andersen 1993, i: Boasson 2005:20)³⁸. Den intense offentlege miljødebatten framfor at *Den heilskaplege forvaltingsplanen for området Lofoten-Barentshavet (ULB)* og tildelinga av 19.konsesjonsrunde som vart offentleggjort 31. mars 2006 understrekar poenget: Konsesjonstildelinga og innhaldet i forvaltingsplanen var i aller høgste grad eit politisk spørsmål. Avgjerslene var ikkje overlatne til forvaltinga åleine. Miljøpolitikken sin posisjon i norsk politisk leiarskap og parlamentarisk situasjon har noko å seie for miljøomsyna sin posisjon i konsesjonspolitikken i Lofoten-Barentshavet (ULB).

Ikkje-statlege organisasjonar

Stein Rokkan, (1966, i: Heidar og Berntzen 1998:50) sin analyse av dei to påverknadskanalane har sett spor i skildringane av norsk politikk. Med spissformuleringa "stemmer tel, ressursar avgjer" ønskte han å understreke at det i Noreg hadde vakse fram ein påverknadskanal i tillegg til "den numeriske valkanalen". Gjennom val møter politikarane veljarane. Gjennom den korporative kanalen møter politikarane dei organiserte interessene. Rokkan hevda at det norske systemet slik balanserte mellom eit "numerisk demokrati" og ein "korporativ pluralisme"³⁹.

Mykje av den første Maktutgreiinga sitt arbeid (1972-1982) gjekk med til å dokumentere veksten i den korporative kanalen. Interesseorganisasjonane hadde i

38 Unnataket er bruken av avgifter og utviklinga av eit kvotesystem som etter kvart er blitt definert som samfunnsøkonomiske fagdiskusjonar (Boasson 2005:20).

39 "Toppfolkas partnarsskap", supplere Edward Bull (1979, i: Engelstad et al 2003:11) nokre år seinare. Han peikte på leiarane for arbeidarrørsla sitt avgjerande samarbeid med politikarane, arbeidstakarorganisasjonane og leiarar for store føretak. Her vil arbeidarrørsla derimot bli halden utanfor.

følgje utreiinga styrka si makt – dels på kostnad av Stortinget, dels til fortrenge for marknaden (Heidar og Berntzen 1998:60)⁴⁰. Den siste maktutgreiinga (1998-2003) viser at skiljet mellom offentleg sektor, frivillig sektor og marknadsaktørar er blitt meir uklart (Bortne et al 2002: 151). Det har vakse fram nye hybride organisasjonsformer som fører til meir uklare skilje mellom stat/organisasjon og marknad (ibid.).

Industrien har for lengst innsett at miljøvern er ein dørøpnar. Det inneber at einkvar seriøs økonomisk aktør legg omsynet til miljøet inn i sine planar. For industrien er likevel vern av miljøet eit kostnadsspørsmål – ein komponent i rekneskapen – der ein miljøpolitikk som fører til ikkje-konsesjon er det verst tenkjelege utfallet.

Brennpunkt-redaksjonen i NRK gjekk i september 2002 gjennom eit stort tal rapportar som konsulentselskapet ECON senter for økonomisk analyse hadde gjort. Dei viste at 80 prosent av utreiingane var skreddarsydd for oppdragsgjevaren. Journalist Alf Ove Ask hevdar ECON var ein direkte årsak til å Arbeidarpartiet, Høgre og Framstegspartiet felte Bondevik I-regjeringa på gasskraftsaka i 2000. I følgje Ask (2004:90) var det ECON som hadde produsert argumenta for den store kampanjen som Statoil og Norsk Hydro køyrde så tidleg som i 1997, med føremål å "idioterklære" alle dei som ikkje såg at Noreg måtte byggje gasskraftverk.

Sjølv om Ask si historiefamstilling kan diskutast, tener dømet til å illustrere poenget: Industrien søkjer nære band til politikken. Oljeselskapa har eit stort nettverk og ei stor og aktiv gruppe menneske som driv lobbyverksemd inn mot styresmaktene. Det er heller ingen løyndom at det mellom desse er ei rekkje eksstatsrådar, eksstortingsrepresentantar og eksordførarar. Den siste Makt- og demokratiutreiinga slår også fast at makt i næringslivet berre i avgrensa grad kan bli oppnådd utan eit nært forhold til politikken (Engelstad et al 2003:11).

Men nettverksbygginga går også andre vegen. Dei petroleumspolitiske styresmaktene understrekar også opent at dei er knytte saman i eit lagnadsfellesskap

40 Dei utøva makt direkte, gjennom ressursane sine, gjennom avtalar med kvarandre og gjennom opinionsarbeid, og indirekte, gjennom kontaktar i partia og i Stortinget og ikkje minst gjennom utallige koplingar til stasapparatet i komitear, styre og råd (Heidar og Berntzen 1998:60).

med næringa av dei felles [økonomiske] interessene (Andersen og Austvik 2000:21)⁴¹. Tydinga av petroleumsnæringa har ført til eit signifikant skifte i tema som styresmaktene konsentrerer seg om. Ressursane er i aukande grad blitt retta mot departementa knytte til energi og handel, på kostnad av tradisjonelt tunge velferdsdepartement (Lafferty et al kjem:30). Dette har auka oljenæringa si makt på petroleumspolitikken, også på miljør sida av denne (ibid.).

I forhold til miljøspørsmål har også OED også lagt seg på ei samarbeidslinje (Boasson 2005). *MILJØSOK* var det viktigaste samarbeidsorganet mellom styresmaktene og industrien på 1990-talet. Her deltok representantar frå styresmaktene, industrien og forskingsmiljø. Målet var å finne fram til ei felles miljøforståing og –strategi for sektoren (OED 1999: 23; OLF 2000). *MILJØSOK* vart lagt ned i 2000, og vart delvis vidareført i *Kon-kraft*, som er eit samarbeidsorgan mellom styresmaktene og industri, med hovudmål å få opp aktiviteten på norsk sokkel (Boasson 2005:28f). *OG21 – Olje og gass i det 21. hundreåret* – vart etablert i 2001, med det føremål å etablere ein nasjonal strategi for forskning og utvikling i sektoren. Siktemålet med initiativet var å sikre eit samordna og meir effektivt samarbeid i olje- og gassnæringa når det gjeld forskning, demonstrasjon og kommersialisering av teknologi (OED 2005:22)⁴². *DEMO 2000* er eit anna organ for å fremje nye teknologiløysingar i petroleumsnæringa. Forskingsprogrammet *PETROMAKS* vart sett i gang i 2004, og har teknologimåla i *OG21* som sitt mandat (ibid.). Det er vanskeleg å førestille seg at ikkje-konsesjon kan bli utfallet av desse miljø- og teknologisamarbeida.

På den andre sida finst det i Noreg også ein grunnleggjande nærleik mellom miljøvernorganisasjonar og det offentlege (Bortne et al 2002:148). Ingen blir overraska over at Bellona, Greenpeace, Natur og Ungdom, WWF-Norge og Noregs Naturvernforbund står på lista over organisasjonar som leverte høyringsuttalingar i samband med konsekvensutreiinga av heilårig petroleumsverksemd i området Lofoten-Barentshavet i 2003 (OED 2006b). Og i den seinare tids mange debattar og

41 Sjølv om det også finst døme på meir løynde nettverk. I januar 2004 fortalde Dagsavisen om eit omfattande oljepolitisk nettverk i Arbeidarpartiet. Banda mellom Ap og næringa var tette (Dagsavisen 2004).

42 OG21-samarbeidet er gjeve følgjande fem hovudprioriteringar: 1) Miljø, 2) auka utvinningsgrad, 3) produksjon på djupt vatn, 4) industriell utnytting av gass og 5) utvikling av småfelt (OED 2005:22).

seminar i samband med den heilskaplege forvaltingsplanen for Lofoten-Barentshavet (ULB) – i media, men også i næringslivet sine egne arrangement – har Rasmus Hansson (WWF), Frederic Hauge (Bellona) eller Bård Lahn (Natur og Ungdom) ein naturleg plass i panelet. Mykje kan også tyde på at petroleumspolitikken har overteke for vasskraftutbygginga som miljøvernørsla si viktigaste sak (Ask 2004:98). Miljøvernorganisasjonane står fram som viktige kunnskapsleverandørar – for opinionen og for styresmaktene (Bortne et al 2002).

Dette kan ha samanheng med at det på 1990-talet skjedde noko med miljøvern sakene. Mens miljøvernet starta som noko svært konkret og lokalt, med naturminnevern og seinare oppgraving av gifttønner, vart miljøproblema no meir diffuse og usynlege, og samtidig meir globale og abstrakte. Problema vart fjernare i både tid og rom. Det vart snakk om usynleg forureining i form av svekka ozonlag, global oppvarming og drivhuseffekt, for å nemne nokre. Det blir kravd ekspertise både for å kunne identifisere og for å føreslå løysingar på problema (ibid.).

Jänicke (et al 2003:87) hevdar også at tydinga til miljøvernørsla er sterkare enn for partia på den miljøvern politikken som blir fatta. Det avgjerande for gjennomslagskrafta er likevel *styrken* og *kompetansen* i desse organisasjonane.

I nesten heile Europa har medlemstala i miljøvernørsla stige dei siste åra, og i land som Nederland er det fleire medlemmar i miljøvernorganisasjonar enn i fagforeiningsorganisasjonar (ibid.). I Noreg har tendensen gått i motsett retning: Talet miljøvernarar sokk frå 1990 til 2000 frå 70.000 til 47.000 dersom ein ser på medlemstala i kjerneorganisasjonane⁴³ (Bortne et al. 2001, i: Bortne et al 2002:118). Også her kan ein årsak kan vere at dei "usynlege" problema knytt til petroleumsvirksemda i liten grad er knytte til folk sine daglege liv.

Men samanhengen mellom organisasjonane sine medlemstal og gjennomslagskrafta i norsk petroleumspolitikk er kanskje ikkje er så sterk som Jänicke

43 Kjerneomgrepet tek utgangspunkt i dei organisasjonane som folk flest knyt til miljøørsla: Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, WWF Verdens Naturfond, Framtiden i våre hender, Miljøvernforbundet, Greenpeace og Miljøstiftelsen Bellona (Bortne et al. 2001, i: Bortne et al 2002:118). "Medlemstal i organisasjonar" kan likevel diskutert, for i følgje SSB er omlag fem prosent av innbyggjarane i Noreg medlemmar i ein miljøorganisasjon. SSB definerer "medlem i miljøvernorganisasjon" breitt, og inkluderer til dømes både historielag og fortidsminneforeining (SSB 2004).

hevdar: "I dag er Bellona utan tvil Noregs viktigaste miljøorganisasjon", skreiv Dagbladet i samband med stiftinga sitt femtenårsjubileum (Dagbladet 2001). Sjølv om ein kan diskutere den påstanden, er det liten tvil om at Bellona, og spesielt Frederic Hauge, har oppnådd ein spesiell status på miljøfronten i Noreg. Til dømes nytta både Thorbjørn Jagland og Kjell Magne Bondevik seg av Bellona sin kompetanse i gasskraftsaka i sine statsministerperiodar (Bortne et al. 2002:137). Og her må det leggjast til: Bellona er ingen demokratisk oppbygd organisasjon. Det finst ingen medlemmer og stiftinga mottek som følgjer inga ordinær driftstøtte frå staten (ibid.)⁴⁴. Bellona har likevel ein politisk påverknad og anerkjenning på dei politiske avgjersletakarane som overgår det mange andre demokratisk oppbygde organisasjonar har.

I forhold til *kompetanse* har ein dei seinare åra sett tendensar til at miljøvernorganisasjonane si oppfatning av miljøskadane av petroleumsverksemda er blitt utfordra. I kravet om ekspertkunnskap har ikkje lenger miljøvernorganisasjonane monopol på å definere "sanninga" om korleis det står til med miljøet. Forskarar spelar ei meir framtrødande rolle, og står ikkje alltid på miljørørsla si side (Bortne et al 2002:12). I denne samanhengen er det likevel interessant å merke at miljøvernørsla i stor grad har argumentert med løysingar som samsvarar med dei statlege miljøfaglege etatane sine råd om kva område som det av miljømessige grunnar ikkje bør bli gjeve konsesjonar i⁴⁵. I samband med den heilskaplege forvaltingsplanen kjempa ei samla miljørørslе for varig vern av Lofoten, Vesterålen, Tromsøflaket, Nordkapp og Bjørnøya/Polarfronten, samt alle område som er isdekte i heile eller delar av året (WWF-Norge 2005:16). Desse områda samsvarar med dei område som dei miljøfaglege etatane åttvara mot i konsesjonsrundane knytt til Lofoten-Barentshavet (ULB) (sjå kap. 3.2 og 3.3).

44 Men Bellona mottek likevel prosjektstøtte frå MD, og også frå Utanriksdepartementet (UD). Samtidig har stiftinga motteke støtte frå mellom anna Statoil, Aker RGI og Christian Ringnes. Bellona har i det heile få prinsipp når det gjeld finansiering - "pengar er pengar uansett" (Nilsen 1996:195, i Bortne et al 2002:125).

45 Dei miljøfaglege etatane som vi såg nærare på i kapittel 3 uttalar seg derimot ikkje om permanent vern, slik miljøvernorganisasjonane gjer.

Det er likevel ikkje til å unngå å registrere at miljøvernarane i liten grad snakkar om at golfstraumen kan snu, øynasjonar bli utsletta og fattige bønder bli skylt på havet – til dømes i Bangladesh, når dei argumenterer mot konsesjon i området Lofoten-Barentshavet. Dei er i all hovudsak opptekne av korallreva i Lopp havet. Anten har paradigmet knytt til "tenkje-globalt" også fått innpass her, eller har miljøvernorganisasjonane innsett at dei ikkje kan vinne dei store slaga, og konsentrerer seg om dei små – der styresmaktene vil lytte: Ikkje om petroleumsverksemd i området ULB kan medverke til å øydeleggje klimaet, men om verksemda tek med seg tareskogen på vegen. Som kunnskapsleverandørar må i begge tilfella miljøvernorganisasjonane seiast å vere med på oppretthalde avpolitiseringa av klimapolitikken i petroleumssektoren.

Oppsummering

Frå å vere eit sentralt politisk tema, fekk miljøpolitikk frå midten av 1990-talet minkande merksemd hos leiande politiske parti i Noreg. Samtidig auka oljenæringa si makt og tyding på petroleumspolitikken, og for oljenæringa er miljøomsyn ein komponent i rekneskapen. Men også miljøvernørsla har innpass i dei politiske norske institusjonane, og er ein sentral kunnskapsleverandør overfor norske styresmakter. Det er vanskeleg å "måle" maktforhold mellom ulike aktørar. Miljøomsyna sin 'mellomgrøne' posisjon i konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 kan likevel bli forstått som eit kompromiss mellom ulike aktørar sitt syn på norsk miljøpolitikk i petroleumssektoren.

4.5 Kvifor 'mellomgrønt'? Samla diskusjon

Hypotesen knytt til den *interessebaserte indre forklaringa* tilsa at høg grad av samanfall mellom styresmaktene sine nasjonale miljøpolitiske mål og nasjonale petroleumspolitiske mål er ein føresetnad for stor grad av gjennomslag for miljøomsyn i konsesjonstildelingane. Ved konflikt står dei petroleumspolitiske måla sterkast (Underdal 1998). Analysen viste at miljøomsyn (ikkje-konsesjon) i området ULB – kor 36 prosent at dei uoppdaga norske petroleumsressursane kan vere å finne – vanskeleg kan sameinast med regjeringa si uttalte petroleumspolitiske målsetjing om

å leggje forholda til rette for å realisere alle lønsame prosjekt på norsk kontinentalsokkel.

Hypotesen knytt til den *interessebaserte ytre forklaringa* tilsa at "nasjonale miljøinteresser" må bli forstått som primære (tryggleikspolitiske, økonomiske) "nasjonale interesser" for at miljøomsyn skal få høg grad av gjennomslag i konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB). Analysen viste at uttalte potensielle nasjonale trugsmål frå klimaødeleggingar eller miljømål knytt til ønskje om internasjonal status og prestisje ("nasjonale miljøinteresser") ikkje er blitt vurderte som primære "nasjonale interesser". "Andre nasjonale interesser" – militært allierte sine forventingar om levering, utvikling av norsk teknologisk kompetanse og vern av norske suverenitetskrav – kan vanskeleg sameinast med miljøomsyn (ikkje-konsesjon) i ULB. For mens geopolitikken ein gong var det uttalt største hinderet mot norsk petroleumsverksemd i nord (St.meld. nr. 25 (1973-74)), peikar i dag dei primære "nasjonale interessene" i ei retning: aktivitet – og med det følgjer konsesjon.

Hadde dette vore ein rein rasjonell statsvitskapleg analyse av vilkåra for miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i ULB, kunne vi ha avslutta her. Analysen bygd på rasjonelle føresetnader om interessekonflikt peikte på at det for norske styresmakter ikkje er føremålsteneleg å gje miljøomsyna stor grad av gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB, trass ambisiøse nasjonale miljømål og uttalte "nasjonale miljøinteresser". Måla og interessene knytte til miljø må bli ivareteke på andre måtar enn å bremse petroleumsaktiviteten i området Lofoten-Barentshavet (ULB).

Diskusjonen stadfesta med andre ord forventingane uttrykt i den teoretisk utleia forklaringsmodellen (kap. 2.2): Dei to første variablane i modellen tener ikkje til å forklare 'mellomgrøne' konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB). Til dette føremålet vil eg hevde at variablane – som modellen også indikerte – likevel ikkje har mista all forklaringskraft: Analysane av 1) petroleumssektoren si vesentlege rolle for norsk økonomi og 2) "nasjonale interesser" si tyding på utforminga av den norske petroleumspolitikken trer fram som forklarande variablar på den konteksten styresmaktene opererer innanfor når dei tildeler miljøomsyn ein varierende posisjon i konsesjonstildelingane i ULB.

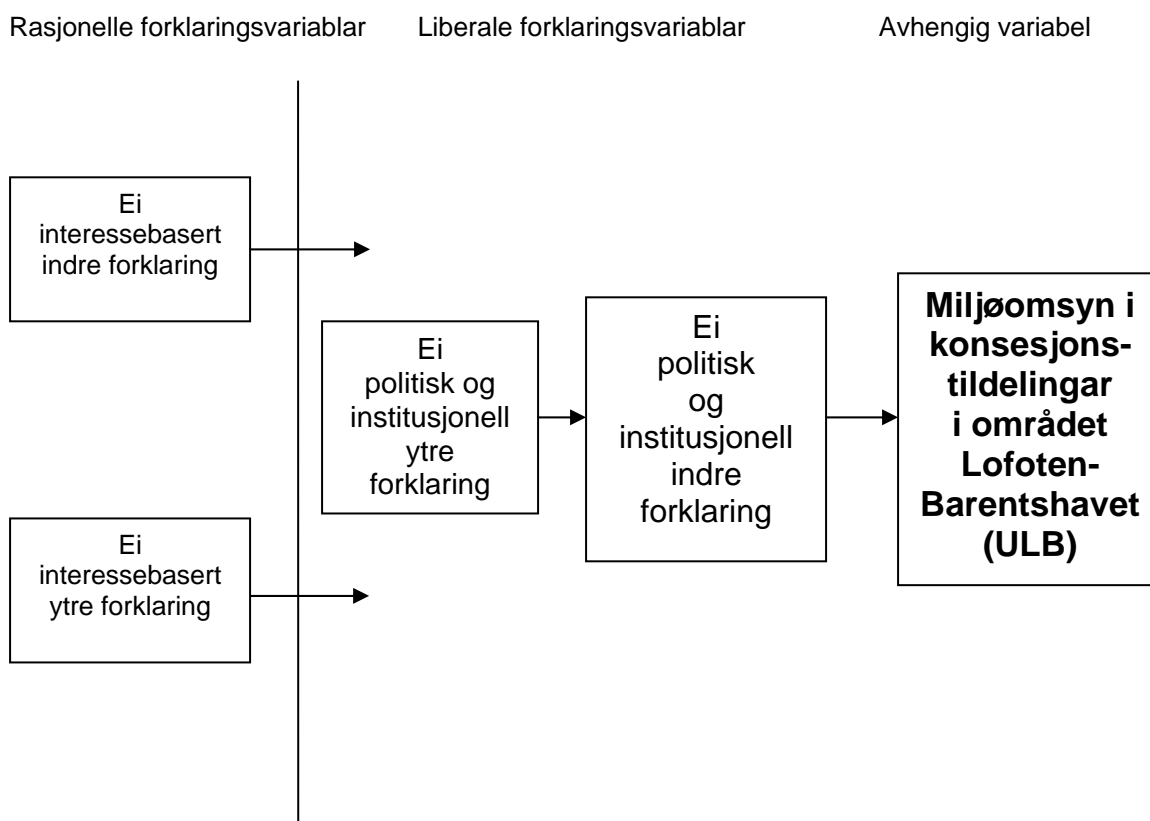
Hypotesane knytte til dei to siste forklaringsvariablane var leia ut av eit liberalistisk perspektiv – ei forståing av styresmaktene som ein del av eit komplekst styringssystem der aktørane ikkje har ei einskapleg forståing av røynda.

Hypotesen knytt til den *politiske og institusjonelle ytre forklaringa* tilsa at grad av internasjonalt miljøsamarbeid, og måten dette er organisert på, har avgjerande tyding for miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB. Analysen viste at internasjonale avtalar derimot ikkje er organiserte på ein måte som direkte kan seiast å forklare miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingane i ULB. Sjølv om Noreg har underteikna heile 70 internasjonale miljøavtalar, som er med å regulere norsk miljøpolitikk, er det vanskeleg å identifisere at nokon (klima)avtale (innanfor ramma av FN) som fører til at norske styresmakter endrar prioriteringar i konsesjonspolitikken. Norske styresmakter freistar i stor grad å nå sine internasjonale forpliktingar i andre sektorar – og gjennom dei fleksible mekanismane i Kyoto-avtalen også på tvers av landegrenser – framfor å gjere vesentlege inngrep i petroleumssektoren. Analysen viste likevel at internasjonalt miljøsamarbeid har hatt tyding for merksemda rundt miljøspørsmål i Noreg, og også utøva definisjonsmakt i forhold til å etablere nasjonale prosedyrar med føremål å sikre miljøomsyna sin posisjon i nasjonal politikktutforming. Den politiske og institusjonelle ytre forklaringa kan slik skildrast som ein indirekte forklaringsfaktor for miljøomsyna sin 'mellomgrøne' posisjon i konsesjonstildelingane i ULB.

Hypotesen knytt til den *politiske og institusjonelle indre forklaringa* tilsa at miljøomsyn sin posisjon hos "vinnande konstellasjonar" av samfunnsaktørar har avgjerande tyding for miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingane i ULB. Analysen viste at miljøpolitiske spørsmål i synkende grad har stått sentralt hos dei partia som har hatt regjeringsmakt og hos det stabile parlamentariske fleirtalet sidan 1989. Vidare peikte analysen på at felles (økonomiske) interesser mellom styresmaktene og næringa kan vere ein av grunnane til at oljenæringa i løpet av same periode har fått aukande makt og tyding på utforminga av norsk petroleumspolitik. Endeleg viste analysen at miljøvernorganisasjonar er ein kunnskapsleverandør som har påverknad på norsk miljøpolitikk, men at dei i liten grad har gjort bruk av klimapolitiske argument i deira argumentasjon. Det er utslepp til sjø (lokalt) som har

stått i fokus. Miljøomsyna sin 'mellomgrøne' posisjon i konsesjonstildelingane i ULB kan bli forstått som eit kompromiss mellom dei ulike relevante aktørane.

På bakgrunn av analysen av dei fire forklaringsfaktorane må den teoretisk utleia forklaringsmodellen (kap. 2.2) justerast noko. Analysen sitt svar på *Kvifor 'mellomgrønt'?* kan skisserast som følgjer :



Modell 4.1: Justert forklaringsmodell (Modell 2.1). Forklaringsmodell for miljøomsyn si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989.

På bakgrunn av anbefalingane i ein rapport frå ein FN-kommisjon – *Vår felles framtid* – vart det i Noreg etablert ei ny ansvars- og rollefordeling for miljøvernpolitikken. Miljøomsyna sin 'mellomgrøne' posisjon i konsesjonstildelingane i ULB framstår likevel som eit kompromiss mellom mange omsyn og mellom mange aktørar, i regjering og forvalting, og i Stortinget og mellom involverte interesseorganisasjonar. I kulissane lurar den enorme rikdomen petroleumsverksemda har gitt Noreg og ei omverd som hungarar etter leveransar av fossile energikjelder.

5. EPI i Noreg?

I dette kapitlet vil eg først vise at norske styresmakter i 1989 gav eit klårt mandat til at prinsippet om sektorpolitisk integrasjon skulle vere det organisatorisk og politisk styrande verkemiddelet for norsk miljøpolitikk (5.1). St.meld. nr. 46 (1988-1989) og St.meld. nr. 58 (1996-1997) vil fungere som referansedokument for mandatet. Vidare (5.2) vil eg presentere og kort evaluere dei mest sentrale initiativa som har sprunge ut som følgjer av mandatet, for så (5.3) å kunne diskutere korleis den politiske prosessen knytt til dei 'mellomgrøne' konsesjonstildelingane i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 plasserer seg i forhold til William M. Lafferty (2004) si forståing av konseptet Environmental Policy Integration (EPI).

5.1 Mandat for EPI

Vi har alt sett at det var St.meld. nr. 46 (1988-1989), *Miljø og utvikling. Noregs oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*, som skisserte ei ny ansvars- og rollefordeling for miljøpolitikken mellom ulike delar av forvaltinga i Noreg. Målet var bærekraftig utvikling (BU), og ei nyorganisering knytt til prinsippet om sektorpolitisk integrasjon skulle sikre at norsk politikk medverka til utviklinga. Kvart departement skulle vere ansvarlege for å identifisere miljøutfordringar i sin sektor, og vidare for å setje sektorvise miljømål, gjennomføre tiltak og sidan evaluere status. Modellen – slik han framstår i St.meld. nr. 46 (1988-1989) – føresette samtidig at det måtte overordna styring frå regjeringshald til for sikre at sektordepartementa følgde opp. Regjeringa skulle vere ansvarleg for å formulere ein sektorovergripande miljøstrategi, nasjonale miljømål og for å følgje opp sektordepartementa. Miljøverndepartementet (MD) og Finansdepartementet (FID) vart i stor grad gjevne denne rolla. Den nye modellen skulle med andre ord få konsekvensar både i kvart enkelt departement (vertikalt) og i regjeringa sitt overordna arbeid (horisontalt).

St.meld. nr. 58 (1996-1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*, gjentok langt på veg budskapet frå St.meld. nr. 46 (1988-1989), og stadfesta sektorpolitisk integrasjon som berande strategi for å møte dei

miljømessige utfordringane. Samtidig vart det her gjort klårt at innhaldet i styringsstrategien måtte vidareutviklast og foredlast.

Det eksisterer eit sterkt politisk mandat for Environmental Policy Integration (EPI) i Noreg. Bodskaen i dei to sentrale stortingsmeldingane må bli forstått som eit ideverk for korleis ei bærekraftig utvikling skulle bli sikra i utøvinga av norsk politikk.

5.2 Initiativ og iverksetjing

Ei kort evalueringa av sentrale initiativ og iverksetjing av EPI blir her knytt til tre underpunkt: 1) Interdepartementale grupper og regjeringskomitear, 2) eit nasjonalt miljørapporteringssystem og 3) *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling og Nasjonal Agenda 21*. Denne inndelinga kan seiast å reflektere tre historiske epokar knytt til ambisjonsnivå og evne til å realisere sektorpolitisk integrasjon i forhold til det politiske mandatet uttrykt i stortingsmeldingane over: 1) 1989 -1997, 2) 1997 -2001 og 3) 2001- (Lafferty et al kjem:5f).

Interdepartementale grupper og regjeringskomitear

Gjennom 1990-talet vart det etablert ei rekkje interdepartementale grupper og regjeringskomitear knytte til bærekraftig utvikling i Noreg. Nokre av dei var ad hoc, og rapporterte på spørsmål knytt til CO2-skatt, klimapolitikk, miljøpolitiske instrument, biodiversitet og bærekraftig forbruk (Hovden og Torjussen 2002). Den nye ansvarsmodellen hadde vore utgangspunkt for ei sterk rivalisering innetter i byråkratiet. Kampen stod i hovudsak mellom Miljøverndepartementet på den eine sida og tradisjonelle tunge forureinande sektordepartement, som Nærings- og industridepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruksdepartementet og Olje- og energidepartementet, på den andre. Ad hoc-gruppene var vellukka i den forstand at dei reduserte konflikter i forvaltinga og la eit fundament for interdepartementalt samarbeid (NOU 4 1995).

Etter Rio-toppmøtet i 1992 etablerte regjeringa to permanente samarbeidsgrupper: *Nasjonal komité for bærekraftig utvikling* (NKBU), med representantar frå fem nøkkeldepartement, lokale og regionale styresmakter, NGOar og industrien; og *Nasjonal komité for internasjonale miljøspørsmål* (NIM), leia av

miljøvernministeren med representantar frå Statsministerens kontor, seks sektordepartement og sentrale nærings-, arbeidar-, miljøvern- og forskingsgrupper. NCSD møttes sjeldan og vart stille fasa ut i 1995 . NIM eksisterer framleis, og fungerer for å koordinere norske posisjonar i miljø- og bærekraftsspørsmål internasjonalt. Ingen av desse gruppene har derimot hatt signifikant tyding for å fremje miljøomsyna si gjennomslagskraft i nasjonal politikk (Lafferty et al kjem:11f).

Nasjonalt miljørapporteringssystem

St.meld. nr. 58 (1996-1997) presenterte ei skisse til eit nasjonalt heilskapleg miljørapporteringssystem. Men mens dette kan bli sett på som i hovudsak ein tverrsektoriell, kostnadseffektiv prosedyre for å nå nasjonale miljømål, kan det miljørapporteringssystemet som vart presentert to år seinare – i St.meld. nr. 8 (1999-2000) – bli forstått som eit politisk ønskje om meir direkte å gjennomføre ein substansiell integrasjon av miljøomsyn i ”politikktutforming i alle område av samfunnet” (Lafferty et al kjem:16). Intensjonen var å førebu kontinuerleg rapportering og oppdatering på både nasjonal og sektorvis miljøpolitikk. Iverksetjinga av systemet skulle gje seg utslag i ein bærekraftig sektorpolitikk.



Figur 5.1: Elementa i resultatoppfølgingssystemet (i: St.meld. nr. 8 (1999-2000:kap 1).

Vi ser at systemet var basert på fem hovudpunkt: a) stortingsmeldinga ”Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand” (RM), b) sektorvise miljøhandlingsplanar, c)

sektorvis miljørapportering, d) miljøstatistikk (indikatorar) og e) tverrsektorielle analysar. Alt skulle vere basert på åtte "resultatområde og konsistent sektorinndeling".

a) Resultata av sektorane sin miljøinnsats skulle følgjast opp i stortingsmeldingane med namn "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand" (RM). RM-meldinga var tenkt som hjørnestein i resultatoppfølgingssystemet. Fram til i dag er det lagt fram fem RM-meldingar⁴⁶. Hovuddelen av desse meldingane går gjennom mål, tilstand, verkemiddel og tiltak knytt til dei åtte definerte resultatområda. Måla er delte opp i "strategiske mål" og "nasjonale resultatmål" (St.meld. nr. 21 (2004-2005)). Dei strategiske måla skulle vere konkrete og med tilmålte tidsfristar. Dei nasjonale resultatmåla var tiltenkt ei rolle som basis for "sektorvise arbeidsmål", som skulle vere utgangspunktet for dei ulike departementa sitt arbeid med sektorvise miljøhandlingsplanar. Gjennom arbeidet med RM-meldingane har MD si rolle som koordinator for sektoransvaret blitt tydlegare. Dei har likevel ikkje kome årleg, slik som St.meld. nr. 8 (1999-2000) tilskreiv, for ved stortingsbehandlinga av St.meld. nr. 24 (2000-2001) bad Stortinget MD om å berre leggje fram meldinga kvart andre år.

b) Utviklinga av eit mål- og resultatstyringssystem basert på sektorvise miljøhandlingsplanar kan bli sett på som eitt av dei viktigaste vertikale verkemidla i oppfølginga av sektoransvarsprinsippet (Reitan 2001, i: Statskonsult 2003:10). Olje- og energidepartementet (OED) var det tredje departementet som utarbeidde ein handlingsplan for sin sektor (OED 1999). Planen spesifiserer miljøet si rolle i sektoren og skildrar sektormål, verkemiddel og tiltak knytte til dei nasjonale miljømåla.

Sektormåla i OED sin handlingsplan er lite konkrete og i hovudsak utan tidsfristar. Formuleringar som "arbeide for" og "bidra og oppmuntre til" går att. OED sine sektormål for "vern og bruk av biologisk mangfald" er mellom anna som følgjer: "Ved åpning av nye områder for letevirsomhet og ved utbygging og drift av nye og eksisterende installasjoner, skal hensynet til det biologiske mangfoldet ivaretas". Og vidare: "Sektoren skal bidra til bevaring av truede og sårbare arter og deres livsmiljø"

46 (St.meld. nr. 8 (1999-2000), tilleggsmeldinga St.meld. nr. 33 (1999-2000) og St.meld. nr. 24 (2000-2001), St.meld. nr. 25 (2003-2004) og St.meld. nr. 21 (2004-2005)).

(OED 1999:24). Sektormålet for "klima, luftforureining og støy" vart formulert slik: "Bidra til at Noregs Kyoto-forpliktingar blir oppfylt på ein kostnadseffektiv måte" (OED 1999:55). Planen har ingen informasjon om kva dei føreskrivne tiltaka vil koste eller ei samla vurdering av kva tiltak som er samfunnsøkonomisk mest lønsame, slik som St.meld. nr. 58 (1996-1997) føreskreiv.

Statskonsult (2003) konkluderer i si evaluering at arbeidet med handlingsplanane har tydeleggjort sektoransvaret i dei ulike departementa, men at planane har avgrensa verdi som styringsdokument. Statskonsult er gjennomgåande negative i si samla vurdering av effektane av planane. Arbeidet har først og fremst vore ein administrativ, og ikkje politisk, prosess. Planane gjev ein god oversikt over miljøutfordringar og status, men har i følgje Statskonsult ført til få konkrete endringar i verkemiddelbruk og tiltak i dei enkelte departementa. Evalueringa viser også at samarbeid og samordning mellom MD og sektordepartementa i liten grad har funne stad. Endeleg er sektorovergripande problemstillingar lite synlege. Det er dei andre – internasjonale organ, MD og andre departement – som er ansvarlege (ibid:29). Ingen av miljøhandlingsplanane har heller vore gjenstand for politisk behandling i Stortinget eller regjeringa. I følgje St.meld. nr. 8 (1999-2000) skulle planane bli nyskrivne kvart fjerde år. Bondevik II-regjeringa skrinla dette i siste RM-melding: Sektoransvarsprinsippet skulle vidareførast gjennom dei ordinære budsjettprosessane og RM-meldingane (St.meld. nr. 21 (2004-2005):14).

c) Sektorvise miljørapporteringar skulle i følgje St.meld. nr. 8 (1999-2000) skje årleg og vere eit viktig grunnlag for utarbeiding av RM-meldingane. Ingen departement har årleg følgd opp rapportering til MD (Lafferty et al kjem:19).

I den samanhengen er det likevel verd å merke at OED produserer dokument som langt på veg kan erstatte den føreskrivne miljørapporteringa. OED gjev årleg ut ein miljøpublikasjon. Føremålet er å auke kunnskapen om miljøaspekta i norsk olje- og gassverksemd (OED 2005:7). Her blir miljømessige konsekvensar av verksemda klårgjort. Det blir gjort opp status på miljøskadelege utslepp til sjø og land frå året før. Aktørar og prosessar for å nå måla blir også presenterte. Miljøpublikasjonen frå 2005 vidde også neste halve heftet til status, konsekvensar og miljøtiltak knytt til petroleumsverksemda i Barentshavet.

Annakvart år publiserer OED også ei stortingsmelding om olje- og gassverksemda, også kalla "oljemeldingane". Desse inkluderer også miljøkonsekvensar og –utfordringar i drøftingane. Siste oljemelding (St.meld. nr. 38 (2003-2004)) identifiserer dei miljømessige konsekvensane kopla til verksemda, og også til si eiga rolle som sektordepartement. Her blir det vidare gjort klårt at Olje- og energidepartementet (OED) skal etterleve dei rammene som er etablerte for petroleumsvksemda gjennom vedtak i Stortinget og av regjeringa.

d) St.meld. nr. 8 (1999-2000) strekte under at resultatoppfølgingssystemet var avhengig av eit velfungerande system for rapportering og dokumentasjon av miljøpolisk implementering i alle departementa. MD gav Statens forureiningstilsyn (SFT) oppgåva med å utvikle eit system for nøkkelindikatorar. SFT responderte med eit web-basert system bygd på statistikk. MD har vore ambivalent til resultatet, og systemet ligg no på is (Lafferty et al kjem:20).

e) Tverrsektorielle analysar var eit siste element i systemet, og vart i St.meld. nr. 8 (1999-2000) presentert som den samla og integrerte miljøvurderinga for alt arbeidet i regjeringa. Utanom den første RM-meldinga (St.meld. nr. 8 (1999-2000)), er det vanskeleg å identifisere rapportar som har ein tverrsektoriell innfallsvinkel. Lafferty et al (kjem:20) har ikkje klart å skaffe til vege offentleg dokumentasjon på kvifor denne delen av systemet vart liggjande urørt.

Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling og Nasjonal Agenda 21

Seinsommaren 2002 lanserte Bondevik II-regjeringa, ved Utanriksdepartementet (UD), *Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling*. Nasjonale strategiar for bærekraftig utvikling (NSBU) har opphav frå FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro sommaren 1992. I Agenda 21 blir det retta ei klar oppfordring til alle statar:

"Governments, in cooperation, where appropriate, with international organizations, should adopt a national strategy for sustainable development based on, inter alia, the implementation of decisions taken at the Conference, particularly in respect of Agenda 21. This strategy should build upon and harmonize the various sectoral economic, social and environmental policies and plans that are operating in the country." (FN 1993: kap. 8.7).

Også ved UNGASS, FN sin spesialsesjon i 1997, vart behovet for nasjonale strategiar understreka. Her vart det nedfelt eit krav om at alle statar skulle vise til ein slik strategi

innan tiårs markeringa av Riokonferansen i 2002 (ProSus 2005). Noreg var eitt av dei siste landa som la sin strategi på bordet framfor Riomarkeringa i september i 2002, på Verdstoppmøtet om bærekraftig utvikling (WSSD) i Johannesburg.

Den norske strategien bygg langt på veg på Nordisk Råd sin strategi- og miljøhandlingsplan for bærekraftig utvikling frå 2001. Men den norske strategien er i mindre grad konsentrert om miljøaspektet i forståinga av BU. Dei økonomiske og sosiale aspekta er framtrudande (UD 2002:6).

Strategien er også blitt kritisert frå fleire hald. Mellom andre har Rasmus Hansson, generalsekretær i WWF-Norge, hevda at regjeringa oversåg FN og OECD sine kriterium for korleis ein slik strategi bør utarbeidast. Han meiner manglane er så store at dokumentet knapt kan kallast ein strategi (Dagbladet 2002). Hansson hevdar at dokumentet er blotta for konkrete miljømål, og manglar mekanismar for gjennomføring og oppfølging.

Året etter (oktober 2003) la regjeringa fram ein *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling* – også kalla *Nasjonal Agenda 21* - som vart publisert i eit separat kapittel i Statsbudsjettet (St.meld. nr. 1 (2003-2004)). *Nasjonal Agenda 21* er blitt kritisert for å ha spesifikke mål, men svært få verkemiddel. Oppfølginga har som følgjer vore avgrensa. Nasjonal Agenda 21 har også konsekvent blitt kritisert for å vere mindre konkret enn tidlegare publiserte dokument (ProSus 2003, i Lafferty et al kjem:21). Det einaste nye her er eit sett med 16 "indikatorar for bærekraftig utvikling". Berre ein av desse indikatorane er identisk med dei åtte resultatoppfølgingsområda i RM-meldingane (ibid.). Det finst referansar til resultatsoppfølgingssystemet, men verken det varsla indikatorsettet (d) eller tverrsektorielle analysar (e) blir nemnde.

5.3 EPI i Noreg. Samla diskusjon.

Lafferty sine indikatorar for Environmental Policy Integration er i liten grad oppfylde i Noreg, spesielt horisontalt. Sjølv om det politiske mandatet for sektorpolitisk integrasjon i Noreg er klårt (HEPI 1), og det er skriva bærekraftsstrategi (HEPI 2) og

handlingsplan (HEPI 3), har det skorta på oppfølging (HEPI 4,5,6 og 7)⁴⁷. Skiftande regjeringar har lansert nye og ofte ambisiøse – sjølv om dette også har variert – løysingar og strategiar. Gamle initiativ er blitt liggjande urørte.

Gjennom produksjon av ei rekkje dokument –sektorvis handlingsplan, årleg miljøpublikasjon og stortingsmeldingar (VEPI 1, 3 og 4) – kjenner OED miljøutfordringane i sin eigen sektoren. Vidare har interdepartementalt samarbeid medverka til å auke forståinga mellom OED og MD (VEPI 2). I MD var ansvaret for å følgje dei petroleumspolitiske avgjersleprosessane plassert i den seksjonen som hadde ansvar for utslepp til vatn, og tidleg på nittitalet opplevde miljøvernforvaltninga at dei miljøansvarlege i OED aktivt motarbeidde arbeidet deira⁴⁸ (Boassen 2005:33f). Miljøseksjonen i OED blir oppfatta som meir konstruktiv i dag⁴⁹. Gjennom kontakt har seksjonane i OED og MD utvikla ei felles forståing og gjensidig respekt for kvarandre sine posisjonar. Det er framleis konflikt mellom dei, men dei er mindre enn dei var tidlegare (ibid.).

Jänicke (et al 2003:84f) viser også at slike institusjonaliserte prosedyrar kan vere ein viktig føresetnad for statlege motivasjonar og evne til å erkjenne og løyse miljøproblem. Såkalla humankapital, kjenneteikna av ”kunnskap, vitskap og teknisk know-how”, er eit viktig vilkår for suksess i miljøvernpolitikken (ibid.). Langhelle (2000) viser også at det eksisterer stor fagleg kompetanse om miljødimensjonen i dei ulike sektordepartementa i Noreg.

I 1993 oppsummerte OECD status for EPI i Noreg som følgjer: ”Integration does not operate in practice as satisfactorily as it should (OECD 1993:80). Energisektoren blir her trekt fram som ein av fleire sektorar som ikkje samarbeider så nært med MD som ein ”kunne forvente” i lys av den rolla dei speler (ibid.). Lafferty (et al kjem:28) karakteriserer også realiseringa i Noreg som ”long on promise – short on

⁴⁷ Sjå kap.2.2.2 for indikatorane for HEPI og VEPI.

⁴⁸ I dag deler Seksjon for havmiljø ansvaret med Seksjon for klima og luft. Begge seksjonane ligg under Forureiningsavdelinga (OED 2006c).

⁴⁹ Det er Leiteseksjonen i Olje- og gassavdelinga i OED som har ansvaret for spørsmål knytt til petroleumsaktivitet i Barentshavet og Lofoten (OED 2006c). Ingen av fagseksjonane i Olje- og gassavdelinga har miljøspørsmål som ein del av sitt ansvarsområde, sjølv om Miljøseksjonen tidlegare var ein del av denne avdelinga. Miljøseksjonen ligg no i Avdeling for teknologi og internasjonalisering.

fulfillment.” Det har vist seg svært vanskeleg å etablere felles miljøinteresser og miljømål innetter i så vel som mellom skiftande regjeringar i Noreg. Den horisontale styringa av den sektorpolitiske integrasjonen kan ikkje seiast å ha fungert i tråd med det politiske mandatet.

Det kan vere mange grunnar til iverksetjingsproblema. Uklår kommunisering nedetter er blitt trekt fram som ein (Torjussen 2002:86). Vidare kan det oppdelte og spesialiserte forvaltingssystemet mellom petroleum og miljø ha spelt inn. Likevel er det ein faktor som skil seg ut i analysar som freistar å forklare avviket mellom mål og røynd knytt til sektorpolitisk integrasjon i Noreg: Ein generell mangel på politisk vilje (OECD 2001; Lafferty 2004; Lafferty et al kjem).

Miljøverndepartementet (MD) har ikkje teke rolla som horisontal styrar av miljøpolitikken. Men MD si rolle er også vanskeleg, fordi departementet på same tid skal vere eit sektordepartement med ansvar for miljø og det sektorovergripande (samordnings-)departementet – regjeringas forlenga arm – når det gjeld sektorovergripande miljøutfordringar.

Sentralt – på Statsministerens kontor (SMK) – har ein verken engasjert seg i formuleringa av den *nasjonale handlingsplanen* eller den *nasjonale strategien*. Interdepartementale grupper knytt til ei nasjonal realisering av miljøpolitikken med representantar frå SMK har heller ikkje fungert etter planen.

Mengda dokument som er produserte, og initiativ som delvis er følgde opp, har hatt påverknad på *merksemda* om miljøkonsekvensar av petroleumsverksemd i OED. Dei mange skiftande initiativa og den manglande oppfølginga viser at det frå øvste politiske leiing – sentraladministrasjonen – har det mangla vilje til å skape ei politisk overbygging for å sette miljøpolitikken inn i eit større perspektiv – ei langsiktig ramme, som også grip over parti- og personendringar i regjeringskvartalet.

Mot Nordpolen – ei oppsummering.

På eit føredag på *Nasjonal konferanse for bærekraftig utvikling* 22. juni 2006 sa finansminister Kristin Halvorsen at den snart tre år gamle handlingsplanen (*Nasjonal Agenda 21*) ikkje har tydelege nok mål og oppfølgingsmekanismar, og at planen difor ikkje eignar seg til å kommunisere behovet for ei bærekraftig utvikling (FIN 2006).

Halvorsen sa at regjeringa har starta eit arbeid med å lage ein oppdatert nasjonal strategi, og skildra arbeidet som følgjer⁵⁰:

"Det er vårt syn at Norge bør ha en relativt kortfattet strategi som presenterer de overordnede og langsiktige utfordringane for bærekraftig utvikling, med klare mål og tidsfrister. Viktige tiltak for å nå målene beskrives også i strategien. Vi har altså bestemt oss for å "gå til Nordpolen." Indikatorer for bærekraftig skal fortelle oss om vi er på rett vei".

Ei ny regjering skal lage ein ny handlingsplan. På bakgrunn av dei mange og skiftande initiativa som vart presenterte over, er det inga overrasking. Men det som først og fremst er av interesse i denne omgang – i ein diskusjon av den nasjonale realiseringa av BU – er referansen om å "gå til Nordpolen". For i føregåande avsnitt av føredraget sa Halvorsen:

"Dette blir litt som å gå til Nordpolen: Man må ha et klart mål, man må ha kart og kompass til å fortelle om man er på rett vei, og man må ha mye vilje og pågangsmot. For å si det diplomatisk så er vi ikke riktig ved Nordpolen ennå."

Sjølv om metaforen om behovet for kart og kompass (verkemiddel) for å gå mot Nordpolen (målet) sikkert var godt meint frå taleskrivaren i Finansdepartementet si side, er illustrasjonen – som det vart påpeikt ved intern debatt om Halvorsen sin tale på ProSus – nok meir treffande for realiseringa av norske initiativ knytt til sektorpolitisk integrasjon, enn det var tiltekt. Å definere eit klårt mål (her Nordpolen), er som Halvorsen peikar på, viktig i politisk samanheng. Men dei som har kjennskap til Arktis, veit at magnetisk Nordpol ligg langt frå fysisk Nordpol. Bruk av eit magnetisk kompass som verkemiddel for å nå Nordpolen vil difor berre bli villeiande. Undervegs vil ein stadig få ulike retningar og nye kursar å gå etter.

Finansministeren sitt "kompass for å gå mot Nordpolen" kan illustrere skiftande regjeringar si manglande evne, og ikkje minst vilje, til å styre politikken mot – og i tråd med det politiske mandatet prinsippet om EPI fekk i St.meld. nr 46 og 58.

⁵⁰ Sjølv om Halvorsen her gjer bruk av ein noko inkonsistent ordbruk i forhold til strategi og handlingsplan, er det handlingsplanen *Nasjonal Agenda 21* ho refererer til.

Miljøomsyna sin 'mellomgrøne' posisjon i konsesjonstildelingane i ULB sidan 1989 er eit uttrykk for at det manglar ei politisk overbygging (horisontal styring) som kan plassere konsesjonstildelingane i forhold til ein større visjon med politikken. Slik endar miljøomsyna sin posisjon i konsesjonstildelingane opp som ein kamp frå sak til sak. Det er i tilfelle eit uttrykk for ei realisering av det ambisiøse politiske mandatet i St. meld. nr. 46 og nr. 58 (og også nr. 8), som i praksis har enda opp som ein styringstradisjon som tilseier at ein statleg miljøpolitikk vil måtte vere ein moderat miljøpolitikk. Miljøomsyn har ikkje ein prinsipiell prioritet i den prosessen vi her har vore vitne til. Lafferty (2004) sine krav til EPI er ikkje oppfylde i Noreg.

6. Er ‘mellomgrønt’ bærekraftig?

”Ei spiseskei økonomi, ei spiseskei miljø, ei teskei arbeid og eit saltdryss optimisme til Nord-Noreg, og så rører vi saman.” Dersom analysen i kapittel 4 – *Kvifor mellomgrønt?* – var henta frå ei kokebok, ville utfallet av konsesjonspolitikken i området Lofoten-Barentshavet (ULB) frå 1989 kanskje bli oppsummert nettopp slik.

Det var også nett økonomisk vekst, eit betra miljø og sysselsetjing Brundtlandkommisjonen førespegla som målet for ei ny og global bærekraftig utvikling (BU). Desse dimensjonane stod ikkje i eit grunnleggjande motsetnadsforhold til kvarandre, men var i følgje Brundtland sjølv ”en grundig analyse av behovet for vekst, men en ny type vekst med et annet innhold enn hittil, som styrker ressursgrunnlaget” (Brundtland 1998:83). Skiftande regjeringar – frå høgre- og venstresida av norsk politikk – har sidan alle proklamert bærekraftig utvikling (BU) som eit overordna mål for det norske samfunnet.

I dette siste kapitlet vil det overordna spørsmålet for denne masteroppgåva bli drøfta: Kan miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 bli forstått som eit uttrykk for ein norsk politikk for ei bærekraftig utvikling (BU)?

Bærekraft

Noreg – med sine 4,5 millionar innbyggjarar – utgjer 0,2 prosent av verdas befolkning. Landet står ansvarleg for marginale delar av det *totale* globale presset på naturen. I 1997 hadde berre 0,2 prosent av verdas KFK- og CO₂-utslepp opphav i Noreg (Skjærseth og Rosendal 1997:183). Og mens verda hungrar etter energi, og forureinande kullproduksjon går for fullt mange stadar, er norsk petroleumsverksemd mellom dei reinaste i verda. Vi er tilbake til diskusjonen om kva som skal karakterisere ei bærekraftig utvikling (BU) og – ikkje minst – kven som skal realisere ho.

Ei bærekraftig utvikling (BU) inneber å dekkje menneske sine grunnleggjande behov, i både notid og framtid. Ei bærekraftig utvikling er altså per definisjon ei utvikling som kan vedvare. Realiseringa av BU føreset ein global økonomisk vekst, men veksten må bli skilt frå presset på naturen. Ei substansiell fråkopling må finne

stad. Dei absolutte grensene for naturens bæreevne er der, og kan overskridast, men ved hjelp av sosial omorganisering og teknologi kan dei også endrast.

Dette var oppdraget *Vår felles framtid* (1987) gav nasjonale regjeringar. Nasjonalstatane skulle ha det primære og legitimerande ansvaret for å realisere ei ny global utvikling, og 'trylleformelen' – økonomisk vekst som ein føresetnad for å ta vare på miljøet si bæreevne – gjorde oppdraget 'spiselig'.

Styringsverktøyet

Ein sektorovergripande miljøpolitikk vart førespegla som det leiande politiske styringsverktøyet for å sikre ei endring av innhaldet i økonomien: Miljøomsyn skulle integrerast i alle politikkområde og på alle nivå. Slik kunne målet om å redusere presset på naturen bli styrande i all forvalting og politikkutøving. Lafferty (2004) har utvikla ei operasjonell sjekkliste knytt til dette prinsippet, Environmental Policy Integration (EPI). Indikatorane som kjenneteiknar EPI kan bli forstått som eit minstemål for ei nasjonal realisering av BU.

Vi har sett at norske styresmakter var ambisiøse. St. meld. nr. 46 (1988-1989) gjorde det klart at miljøomsyn skulle integrerast i alle politikkområde på alle nivå og slik gjennomsyre norsk forvalting og politikkutøving. Gro Harlem Brundtland var på dette tidspunktet statsminister i Noreg. Brundtland gjekk av, men mandatet vart ståande (St.meld. nr. 58 1(1996-97); St.meld. nr. 21 (2004-2005)).

Oppfølginga har derimot variert. Regjeringa Jagland presenterte gjennom St.meld. nr. 58 (1996-1997) eit ambisiøst nasjonalt miljørapporteringsystem, og sektordepartementa produserte ein miljøhandlingsplan kvar. Men effektane vart ikkje som tiltenkte. Planane fungerte ikkje som politiske styringsdokument i departementa. Bondevik II-regjeringa avlyste i 2005 også den planlagde oppfølginga (St.meld. nr. 21 (2004-2005)). Årleg oppfølging av sektorvise miljørapporteringsplanar vart det ikkje noko av, og RM-meldingane fekk ikkje den statusen dei var tiltenkte, som tverrsektorielle analysar. I og mellom skiftande regjeringar viste det seg vanskeleg å samle seg om mål, om indikatorar og om oppfølgingsprogram. Lafferty sine kjenneteikn for EPI, og spesielt for HEPI, er ikkje oppfylde i Noreg.

I den interne norske avgjersleprosessen er det kortsiktige økonomiske omsyn som har fått forrang framfor miljøomsyn. Dilemmaet er freista løyst ved hjelp av

selektiv bruk av argumentasjon og forvaltingsprinsipp, samt kreativ marknadsføring av nye internasjonale reguleringsprinsipp (Skjærseth og Rosendal 1997:186). Noreg går inn for å effektivisere og styrke internasjonalt miljøsam arbeidet, men har vist avtakande vilje til å overhalde både sine internasjonale forpliktingar og nasjonale målsetjingar.

Paradigmeskiftet

Noreg – og Brundtland – var skuffa etter Rio-konferansen i 1993. I følgje norske offisielle utsegner skulle ein gått mykje lenger i retning av å etablere institusjonelle mekanismar for å realisere BU nasjonalt. Likevel var Noreg godt nøgde med posisjonen sin – landet hadde markert seg som eit miljøpolitisk føregangsland internasjonalt. Fram til konferansen hadde norske miljøinitiativ vore høgprofilerte og ambisiøse. No kunne ein lene seg litt attende.

Noreg har konsekvent fremma forslag om kostnadseffektive internasjonale løysingar. Det har ført til internasjonale vedtak av nye prinsipp som ”felles gjennomføring” og tiltak baserte på ”naturens tålegrense” Teoretisk er det sjølvsagt også fornuftig ut frå miljøomsyn å investere pengar der ein får mest reint miljø tilbake.

Dette kan ha vore eit uttrykk for at det tidleg på 1990-talet skjedde eit paradigmeskifte i norsk miljøpolitikk, frå det Hovden og Lindseth (2004) kallar ”handle nasjonalt” til ”tenkje globalt”. Den nye tankegangen sette spørsmålsteikn ved om det var riktig for Noreg å føreta dyre miljøtiltak på eiga hand. Klårast fekk dette uttrykk i klimapolitikken. Den vart sett på som eit globalt ansvar der land skulle samarbeide om å sikre dei mest kostnadseffektive utsleppsreduksjonane. Det var ein leiande skapnad i petroleumsnæringa som lanserte dei første argumenta, og tankegangen vart etter kvart tatt opp av dei to sentrale regjeringspartia Arbeidarpartiet og Høgre. Følgja var ein norsk petroleumssektor som vart avpolitisert i klimasamanheng. Behovet for norske utsleppsreduksjonar vart mindre, for det var jo alltid nokon som var ”verre enn oss”. Som følgje av det, stoppa også den politiske miljøkonkurransen på Stortinget opp.

Men dette paradigmeskiftet i den norske miljøpolitikken må også seiast å reflektere djupare underliggjande grunnar, i Noreg og internasjonalt (Lafferty et al kjem:). Etterspurnaden etter trygge petroleumsleveransar frå politisk stabile regime

auka. Utover på 1990-talet vaks norsk petroleumseksport, og ikkje minst vaks inntektene. Prisen på olje- og gass stabiliserte seg på eit høgt nivå. Inntektene sikra norske styresmakter økonomisk handlefridom og også sparepengar på bok. Og mens den kollektive tanken knytt til "den sosialdemokratiske staten" – velferd og fordeling – i tiåra etter andre verdskrigen var avgjerande i norsk politisk sjølvforståing, førte tydinga av petroleumsinntektene til at styresmaktene i aukande grad retta merksemda og ressursane mot tema knytte til energi og handel.

Dette førte til ein korresponderande vekst i styresmaktene si interesse for å styre mot oljeselskapa sine "spesielle interesser", som igjen kan vere grunn til oljenæringa si aukande påverknad på politikken. Det kan synast legitimt å hevde at det økonomiske målet for bærekraftig utvikling (økonomisk vekst) er blitt tillagt vesentleg vekt, og at den normative globale verdien som karakteriserar miljødimensjonen i BU vart svekka i norsk argumentasjon. Dei seinare åra har ein stadig høyrte oljeselskapa klage over at politikarane ikkje forstår næringa, og at næringslivsleiarar er underrepresenterte på Stortinget og i politiske posisjonar. Det kan likevel vere grunnlag for å hevde at næringslivsleiarar er overrepresenterte i dei "vinnande" politiske konstellasjonane.

Framstegspartiet sin storleik (og einsemd) har vore medverkande til dei mange mindretalsregjeringane i Noreg. Det kan ikkje vere tvil om at denne verdifragmenteringa og svekkinga av styringspotensialet også har vore med å påverka det praktiske potencialet for EPI som styringsinstrument i norsk politikk.

Det er likevel først og fremst i spaningsfeltet mellom bærekraftig utvikling på heimebane og kostnadseffektive internasjonale løysingar vi finn kjelda til motsetnadsforholdet mellom dei nasjonale økonomiske interessene og miljøinteressene. Det har vist seg vanskeleg i praksis å sameine prinsippet med "å starte med seg sjølv" med prinsippet om å "freiste å forandre andre fordi dei er verre". (Skjærseth og Rosendal 1997:186).

I forhold til dei miljøpolitiske utfordringane St.meld. nr. 46 (1988-1989) skildra at Noreg stod over for som ein stor energinasjon, er det grunn til å hevde at paradigmeskiftet i norsk miljøpolitikk førte Noreg bort frå kjernen av sitt eige politiske mandat for BU. Det er ein stor forskjell mellom realiteten – realiseringa av EPI i Noreg

– og *Vår felles framtid* sin ide om bærekraftig utvikling som eit nasjonalt politisk program for global endring.

Marknad og natur

Det kanskje mest problematiske med perspektivet som blir lagt til grunn for den norske konsesjonspolitikken i ULB, er at dei globale perspektiva synest vere borte. Det er i hovudsak eit nasjonalt miljøperspektiv – utslepp til sjø – som blir lagt til grunn. Endringar i klimaet er derimot per definisjon eit globalt problem: På den eine sida står ein overfor eit kollektivt gode; vi har alle interesse av at det globale klimasystemet ikkje blir påført vesentleg skade. På den andre sida må klimasystemet bli forstått som ein global "allmenning". Det er ingen som har eigedomsrett til atmosfæren. Som Skjærseth (1995) peikar på, legg prinsippet om nasjonal sjølvbestemmingsrett ein fundamental avgrensing på det internasjonale miljøsam arbeidet. Men slik det internasjonale politiske systemet fungerer i dag, er ein heilt avhengig at det er nasjonalstatar som tek og held i det ansvaret for BU.

Det er olje- og gassverksemda som har drive fram veksten i dei samla norske klimagassutsleppa dei siste åra. Verksemda gjer det vanskeleg å nå nasjonale klimapolitiske målsetjingar. Utsleppa er venta å stige i åra framover. Sjølv om det synest utenkeleg at Noreg skulle stenge igjen kranane og avfossilisere økonomien, er det framleis røyster som tek til orde for at det må vere mogleg å setje grenser for oljeproduksjonen.

Grensene for naturens bæreevne kan denne oppgåva derimot ikkje seie noko om, heller ikkje kor mange konsesjonar som er 'bærekraftige'. Men i forhold til det faktum at hovudkonsekvensane av den norske petroleumsbaserte økonomien er offshore og global (klimagassutslepp), kan det endelege resultatet av norske konsesjonstildelingar i ULB bli forstått som eit resultat av ein politisk kultur og verdiar og prioriteringar som let miljøomsyna bli ein lettvektar på den politiske vekt skåla.

Ei realisering av ei bærekraftig utvikling (BU) reiser difor nye utfordringar knytt til planlegging og styring. Mens inngrep og korrigeringar av marknaden tidlegare var knytt til fordelingsverknader, retter BU søkjelyset også på internaksjonsforholdet mellom marknad og natur. Det er difor ikkje berre fordelingsverknader, men også

miljøverknader marknaden må korrigeraast etter. I så måte legg BU ein ny dimensjon til det tradisjonelle planleggingsidealet i Noreg.

Som Lafferty og Langhelle (1995:328) peikar på, er det ei side ved problematikken som bør synast klar for alle. Same kva styringsmodell ein tek i bruk, er det målet si tyding og innhald som står sentralt i prosessen. Målet er bærekraftig utvikling, og målet er i høgaste grad normativt. Skal vi realisere ei meir effektiv styring, må ein først realisere ein breiare og djupare konsensus om målet. Det har lukkast å institusjonalisere rettsstaten, demokrati og velferdsstaten som styrande prinsipp i Noreg. Målet for BU – ei styring som har naturens bæreevne som grunnpremiss – har derimot ikkje – sjølv etter 27 års (halvhjarta) forsøk – fått tilsvarande status.

Miljøomsyna si gjennomslagskraft i konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB) sidan 1989 kan ikkje bli forstått som eit uttrykk for ein norsk politikk for ei bærekraftig utvikling. For sjølv om bærekraftig utvikling har eit sterkt politisk mandat i Noreg, eksisterer ikkje ein styringsvilje – ein politisk vilje – som sikrar miljøomsyna si gjennomslagskraft i den politiske prosessen.

Sjølv om dei mange ambisiøse initiativa som har følgd mandatet for BU har ført til auka merksemd og kunnskap om miljøkonsekvensane av petroleumsverksemda i OED, har den faktiske iverksetjinga av dei sektorovergripande initiativa ført til at konsesjonstildelingane i ULB sidan 1989 berre er blitt ”justerte” for miljø. Miljøomsyna har ikkje, som Lafferty (2004) føreset, ein prinsipiell prioritet i prosessen. Styringstradisjonen som er etablert i Noreg kan slik seiest å vere eit uttrykk for at styresmaktene syns at ’mellomgrønt’ er bra.

Sett i lys av den styringstradisjonen som er etablert, frå statsminister Jens Stoltenberg sitt innleiande sitat: ”Vi velger ikke mellom fisk og olje, mellom miljø og petroleumsvirksomhet”, ny meining.

Ny retning?

Stortingsvalet hausten 2005 førte til den første fleirtalsregjeringa sidan 1985, ein såkalla raudgrøn koalisjon sett saman av Arbeidarpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV). Regjeringseklæringa Soria Moria (2005) seier følgjande

om si programforplikting til ei bærekraftig utvikling i innleiingskapitlet – *Verdigrunnlag for et nytt flertall*:

"Regjeringen vil bygge sin miljøpolitikk på prinsippet om bærekraftig utvikling, føre var-prinsippet, og solidaritet med våre etterkommere. Vårt mål om rettferdig fordeling gjelder både mellom dem som lever i dag og mellom nåværende og kommende generasjoner. Norge skal bli et foregangsland i miljøpolitikken. Vi vil føre en politikk som forvalter ressursene på en bedre måte, tar vare på det biologiske mangfoldet og reduserer utslippene for å hindre menneskeskapte klimaendringer." (Soria Moria 2005:5).

Det meste kling kjent, utanom eitt ord: Noreg skal *bli* eit føregangsland i miljøpolitikken. Det kunne ha vore ein tastefeil, men i føredraget på *Nasjonal konferanse for bærekraftig utvikling* sommaren 2006 gjentok finansminister Kristin Halvorsen (SV), som forøvrig kalla seg bærekraftsminister, budskapen (FIN 2006): "Noreg skal *bli* eit føregangsland i miljøpolitikken."

Noreg har i dag – for første gong i historia – ein miljøvernminister og finans- eller "bærekraftsminister" frå SV. Partiet har tradisjonelt vore tydelege på at det meste skal gjerast heime og har markert seg i norsk miljøpolitikk. Og i følgje finansministeren er naturens bæreevne alt overskriden på fleire område (FIN 2006).

I følgje norske styresmakter ville ei programforplikting til BU i 1989 "innebære betydelige kostander og utfordre sterke interesser" (St.meld nr. 46 (1988-1989):8). Det norske mandatet til EPI var nettopp også tenkt som ei endring av politisk kultur og organisasjon som på sikt skulle auke den demokratiske legitimiteten for realisering av BU i Noreg. Men ein stat kan djupast sett berre haldast ansvarleg for det som staten vil han skal gjere. Kva då når miljøutfordringane krev ein ekstra innsats?

Når det manglar eit politisk leiarskap, kan det ikkje ventast at folk flest tek ansvaret. Kanskje vil det likevel vise seg tvingande nødvendig. Analysar av miljøhaldningane til veljarar viser likevel at miljøinteressa har variert sterkt over tid. Anthony Downs (1972, i: Aardal 1995:182) bruker uttrykket "up and down with ecology" for å skildre desse skiftingane. Downs forklaring er at dei fleste samfunnsspørsmål gjennomgår ei form for "oppmerksomhetsyklusar". Eit problem må vere dramatisk og stimulerande for å halde på publikums interesse. Når miljøproblema ikkje lenger har ein framtrедande plass i mediebildet, dalar også folks interesse.

Dersom miljøproblema blir større (nærmar seg – eller overskrir – naturens bæreevne), kan ei meir grunnleggjande samfunnsending i økologisk retning sjå tvingande nødvendig ut for stadig fleire (Bortne et al 2002:153). Vi kan då førestille oss framvekst av tydelege politiske og miljøorienterte subkulturar som ikkje er integrert i den korporative kanalen, slik vi kjenner han i dag.

Frode Gundersen (: i Aardal 1993) har også vist at det ikkje er miljøvernørsla eller politiske parti som kan ta æra når det sivile samfunn rettar merksemda mot miljøvern. Det er det berre alvorlege miljøtruslar som kan. Ytre faktorar som skapar merksemd og som fører til medvitskap om miljøet si tyding er langt viktigare for omfattande mobilisering enn indre forhold.

I den samanhengen er kanskje ein av dei alvorlegaste motseiingane mot tanken at den store norske satsinga på petroleum i ULB på lengre sikt vil hindre investeringar i alternative energikjelder. Når det blir bygd infrastruktur for fossil brensel, slik som gassrørnett, vil det innebære at den største kostnaden alt er gjort. Vogstad (2005, i: Lindseth 2006b) viser i si doktorgradsavhandling at dette, saman med økt tilgang på naturgass, i eit 30 års perspektiv, vil presse prisane nedover og redusere investeringar i fossilfri alternative energikjelder som er *nesten* konkurransedyktige i dag.

Det har ikkje vore uvanleg å sjå på politikk som eit epifenomen, der dei verkelege drivkreftene ligg ein anna stad. Ikkje minst har dette gjort seg gjeldande i forhold til teknologiutvikling (Sejersted 1999). Det er sagt at vi på eit eller anna tidspunkt i utviklinga av vårt moderne samfunn valde å halde det som vart sett på som teknologiske framskritt borte frå dei vanlege demokratiske prosedyrane. Det vil seie at når det gjeld den teknologiske utviklinga, har vi vald å ikkje stille spørsmål ved han. Vi har vald å halde han utanfor den samordna styringsprosessen. Gitt oppgåva Brundtlandkommisjonen gav nasjonale regjeringar, blir det klårt at omgrepet *politisk styring* har noko for seg.

Ei substansiell *fråkopling* krev, som finansministeren understrekar, "stor innsats" (FIN 2006). Det blir interessant å sjå om ei norsk fleirtalsregjering utnyttar det – i norsk samheng – unike høve til å utøve politisk styring, og viser *vilje* til å *tilkople* miljø- og energipolitikken i tråd med sitt eige mandat. Teknologi og sosial

omorganisering var stikkorda Brundtlandkommisjonen gav i 1987. For å *fråkople* veksten i økonomien frå veksten i miljøbelastningane må – paradoksalt nok – ei *tilkopling* finne stad. Miljø og økonomi må då opp på dei same statsrådene sitt bord. Og miljø må då – som demokrati, rettstryggleik og 'arbeid for alle' – ha tildelt ein prinsipiell prioritet i den politiske prosessen.

Det er uvisst om det vil føre til færre eller fleire konsesjonstildelingar i området Lofoten-Barentshavet (ULB). Men først då kunne ein snakka om ein norsk konsesjonspolitikkk som eit uttrykk for ein norsk politikk for ei bærekraftig utvikling.

Avsluttande merknader

Ei rekkje organisasjonar, institusjonar og politikarar kjempar om å definere korleis lokale og globale miljøproblem skal bli forstått og løyst i Noreg, og miljøomsyna sin 'mellomgrøne' posisjon i konsesjonstildelingane i ULB sidan 1989 står fram som kompromiss mellom mange omsyn og aktørar.

Det er ei allmenn akseptert lov – i alle fall i politikken – at ting er 'lettare sagt enn gjort'. Det er kanskje ein forklaringsvariabel i seg sjølv for kvifor realiseringa av mandatet for EPI har vore mangelfull i Noreg. Politiske styresmakter kan likevel ikkje fråskrive seg ansvaret for at det manglar ei politisk overbygging som kan plassere konsesjonstildelingane i forhold til ein større visjon med politikken, og ikkje minst – i forhold til eit globalt bærekraftig utviklingsperspektiv.

Vi endar opp i spaningsfeltet mellom det normative og det empiriske, det politiske og vitskaplege og det globale og nasjonale. Men av *Vårt felles framtid* (1987) og *Agenda 21* (1993) og St.meld. nr 46 og 58 er det nasjonalstatane som er gitt ansvaret. Det krev eit sterkare fokus på at statane held i ansvaret. Ein må ha nasjonal styring av miljøutfordringane som går til substansen av bærekraftig utvikling.

Referanseliste

- Allison, Graham T (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*. No. 3. s. 689-718.
- Andersen, Steinar og Siri Hals Butenschøn (2001): "Norwegian Climate Policy: From Pusher to Laggard?" I: *International Environmental Agreement: Politics, Law and Economics* 1:337-356. Nederland: Kluwer Academic Publishers.
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forkningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S og Ole Gunnar Austvik (2000): "Nasjonal handlefrihet: Nye internasjonale rammebetingelser: Petroleum, makt og demokrati". Oslo: Makt- og demokratiutredninga 1998-2003. Nr. 21.
- Arnstad, Marit (2003): "Oljemiljøet, miljøet og den politiske beslutningstakeren". Innlegg på konferansen "Olje og Makt", 12.sept. 2002, s. 8-15 i: Ims, Maiken og Fredrik Engelstad (red.) (2003): *Olje og makt*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Rapportserien Nr. 56.
- Ask, Alf Ole (2004): *Hvem skal eie Norge?* Valdres: Wigestrands Forlag.
- Austvik, Ole Gunnar (2001): *Noreg som storeksporthør av gass: Utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske implikasjoner*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomite.
- Benum, Edgeir (1998): *Overflod og fremtidsfrykt 1970-. Aschehougs Noregshistorie bind 12*. Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Bellona (2005). Brev til Siviombudsmannen, 24.august.
- Bellona (2006): *Miljøfaglige råd i konsesjonsrundene*. Arbeidsnotat 23.februar.
- Boasson, Elin Lerum (2005): *Klimaskapte beslutninger? En analyse av klimahensyn i petroleumspolitiske beslutninger*. Oslo: Fritjof Nansens institutt. Masteroppgåve.
- Bortne, Øystein, Per Selle og Kristian Strømsnes (2002): *Miljøvern uten grenser?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. Makt- og demokratiutredninga 1998-2003.
- Brundtland, Gro Harlem (1998): *Dramatiske år 1986-1996*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Claes, Dag Harald (1997) "Norsk olje- og gasspolitikk", side 164 -182 i: Knutsen, Torbjørn L., Gunnar Sørbø og Svein Gjerdaaker (red.): *Noregs utenrikspolitikk*. 2.utgave. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag as.
- Collier, Ute (1997): *Energy and Environment in the European Union*. Aldershot: Ashgate.

Cortell, Andrew P. Og James W. Davis Jr. (1996): "How do international Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms." S. 451-478, i: *International Studies Quarterly* (40).

Dagbladet (2001). "15 år som ubestikkelig breiflabb", 10. juni.
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2001/06/10/262789.html>. (Inne på sida 10.02 06).

Dagbladet (2002). "Kofferten er jo tom, Bondevik?" 25. april.
<http://www.dagbladet.no/kultur/2002/04/25/327051.html>. (Inne på sida 13.03.06).

Dagens industri (2001). "Snøhvit-kontrakter tildelt", 18. oktober.
<http://di.se/Nyheter/?O=Index&page=%2fAvdelningar%2fpresseShow.aspx%3fpresSeqNo%3d2415%26pressCp%3d3> (Inne på sida 15.05.06).

Dagens Næringsliv (2006). "Her er regjeringens oljeplan", 31. mars.
<http://www.dn.no/forsiden/energi/article753111.ece>. (Inne på sida 01.04.06).

Dagens Næringsliv (2006b) "Spår oljefest i ti år", 22. april.
<http://www.dn.no/forsiden/borsMarked/article766789.ece?action=>. (Inne på sida 26.05.06).

Dagsavisen (2004) "Skjult Ap-nettverk for oljeinteressene", 28. januar.
<http://www.dagsavisen.no/innenriks2/article859467.ece>. (Inne på sida 04.05.06).

Dahl, Ottar (1967): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.

Der Spiegel (2006). "Der neue Kalte Krieg. Kampf um die Rohstoffe". Nr. 13/ 27.03.06.

DN (1994): "15. konsesjonsrunde – norsk kontinentalsokkel". Brev til Miljøverndepartementet, 8. des.

DN (1996): "Ny konsesjonsrunde – Barentshavet syd". Brev frå DN til SFT om Barentshavsprosjektet, 23.sept.

DN (2006). "Om DN". <http://www.dirnat.no/wbch3.exe?p=1564>. (Inne på sida 01.05.06).

Engelstad, Fredrik et al (2003): *Næringslivet mellom marked og politikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. Makt- og demokratiutredninga 1998 – 2003.

Enova (2006). "Kort om Enova" <http://www.enova.no/?itemid=429>. (Inne på sida 27.05.06).

Eriksen, Hylland Thomas (2004): *Røtter og føtter. Identitet i en omskiftelig tid*. Oslo: Aschehoug.

FIN (2006). Kristin Halvorsen sitt føredrag på Nasjonal konferanse for bærekraftig utvikling 22. juni 2006. <http://odin.dep.no/fin/norsk/aktuelt/taler/minister/006071-090530/dok-bn.html>. (Inne på sida 23.06.06).

FN (1993): *Earth Summit Agenda 21. The United Nations Programme of Action from Rio*. Geneve: United Nation Department for Public Information.

Frp (2006). "Fremskrittspartiets historie". <http://www.frp.no/historie/> (Inne på sida 01.07.06).

Gilje, Nils og Harald Grimen (1993): *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger : innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget

Hanf, Kenneth og Arild Underdal (1998): "Domesticating International Commitments: Liking National and International Decision-Making," s. 149-170 i: Underdal, Arild (red): *The Politics of International Environmental Management*. Dordrecht: Kluwer Academic Publ.

Hansson, Rasmus (2002): "Kofferten er jo tom, Bondevik?" Kronikk i Dagbladet 25.04.04. <http://www.dagbladet.no/kultur/2002/04/25/327051.html> (Inne på sida 09.01.06).

Heradsveit, Daniel og Tore Bjørge (1987): *Politisk kommunikasjon : introduksjon til semiotikk og retorikk*. Oslo: Tano.

Heidar, Knut og Einar Berntzen (1998): *Vesteuropeisk politikk. Partier, regjeringsmakt, styreform*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hjertenes, Øyulf (2005): *Oljeprisen og norske konjukturer i perioden 1971-1998*. Bergen: Norges Handelshøyskole. Studentoppgave.

Hovden, Eivind og Gard Lindseth (2004): "Discourse in Norwegian Climate policy: National Action or Thinking globally?" s. 63-81 i: *Political Studies* 52.

Hovden, Eivind og Solveig Torjussen (2002): "Environmental Policy Integration in Norway", s. 21-42 i: Lafferty, William M, Morten Nordskog og Hilde Annette Aakre (2002): *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*. Oslo: ProSus/UiO.

Jacobsen, Alf K. (2004): *Olje og gass i nord. Debatt, fakta og argumenter*. Hammerfest: AS Bedriftskompetanse.

Jansen, Alf-Inge (1989): *Makt og miljø. Om utforminga av natur- og miljøvernpolitikken i Noreg*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jänicke, Martin, Philip Kunig og Michael Stitzel (2003): *Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH.

Jänicke, Martin og Helmut Weider (red.) (1995): *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*. Berlin: Ed.Sigma.

Keohane, Robert O. og Helen V Milner (1996): *Internationalization and domestic politics*. I serie: Cambridge studies in comparative politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Kindingstad, Torbjørn og Fredrik Hagemann (red.) (2002): *Norges oljehistorie*. Stavanger: Wigestrands Forlag AS.

Knudsen, Jørgen Kjetil (2001): *Energi og miljø – fra separasjon til sektorintegrasjon? En studie av energipolitisk styring og miljøansvar på departementsnivå i Danmark og Norge*. Oslo: Universitetet i Oslo. Hovedoppgave.

Lafferty, William M. (2004): *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham UK: Edward Elgar publ.

Lafferty, William M. Audun Ruud og Olav M. Larsen (2004) *Environmental Policy Integration: How will we recognize it when we see it? The Case of Green Innovation Policy in Norway*. Oslo: ProSus. Working Paper no. 3/04.

Lafferty, William M. og Eivind Hovden (2002): *Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework*. Oslo: ProSus, Universitetet i Oslo. ProSus report No. 7/02.

Lafferty, William M, Olav M. Larsen og Audun Ruud (kjem): "Norway – The promise and fulfillment of environmental policy integration in a self-proclaimed forerunner." i: Jordan, A og A. Lenschow: *Innovation in Environmental Policy? Integrating Environment for sustainability*. Utgjevar p.t. ikke kjent.

Lafferty, William og Oluf Langhelle (1995): "Innledning" s. 13-38 i: Lafferty, William og Oluf Langhelle (red.): *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Lafferty, William og Oluf Langhelle (1995b): "Fremtidens utfordringer" s. 313-330 i: Lafferty, William og Oluf Langhelle (red.): *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Lafferty, William M et al (1997): *Rio + 5 Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug.

Langhelle, Oluf S. (1997): "Nasjonal oppfølging og implementering," s. 71-105 i: Lafferty, William M. et al: *Rio +5 Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Otta: Tano Aschehoug.

Langhelle, Oluf S. (2000): "Norway Reluctantly Carrying the Torch" side 175-210 i: Lafferty og Meadowcroft (red.) et al (2000): *Implementing Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Press.

Lindseth, Gard (2006): "Velger globalt, slipper å handle". Kronikk i Aftenposten, 28.06.06.

Lindseth, Gard (2006b): *Political Discourse and Climate Change: The Challenge of Reconciling Scale of Impact with Level of Governance*. Trondheim: NTNU. Dr-gradsavhandling.

Lodgaard, Sverre (2005): "Ny norsk politikk i nord", s. 30-43 i: *Horisont. Næringspolitisk tidsskrift* Nr. 3/2005.

Lovdata (1996): Lov 29. november 1996 nr.72 om petroleumsvirksomhet <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19961129-072.html&emne=petroleumsloven&>. (Inne på sida 10.05.06).

MD (2006). "Miljøvernforvaltningen" <http://www.odin.dep.no/md/norsk/dep/org/etater/bn.html>. (Inne på sida 22.05.06).

MD (2006b). "Internasjonale miljøvernavtaler". <http://odin.dep.no/md/norsk/samarbeid/avtaler/dok-bu.html>. (Inne på sida 23.05.06).

Miljøstatus (2006). "Klima". http://www.miljostatus.no/templates/themepage____2143.aspx#A. (Inne på sida 02.02.06)

NOU 1995: 4. *Virkemidler i miljøpolitikken*. Oslo: Miljøverndepartementet.

n24.no (2006). "Stort oljefunn på Goliat-feltet." <http://n24.no/arkiv/article1191377.ece>. (Inne på sida 10.02.06).

Noregs Bank (2006). "Størrelse og avkastning på Statens pensjonsfond – Utland." <http://www.norges-bank.no/petroleumsfondet/tall/>. (Inne på sida 01.08.06).

NP (1994): "15. konsesjonsrunde på norsk kontinentalsokkel". Brev til Miljøverndepartementet, 22. aug.

NP (1996). "Notat Barentshavprosjektet. Innspill til miljøvurdering av potensielle blokker i ny konsesjonsrunde i Barentshavet syd". 11.sept.

NP (2006). "Om NP". <http://npweb.npolar.no/>. (Inne på sida 01.05.06).

OECD (1993): *Environmental Performance Reviews. Norway*. Paris: OECD.

OECD (2001): *Environmental Performance Reviews. Norway*. Paris: OECD.

OECD (2002): *Indicators to measure decoupling of environmental pressure from economic growth*. Paris: OECD.

OED (1995). "Kunngjøring av blokker i 15. konsesjonsrunde" Pressemelding, datert 3. jan. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/brundtlandIII/noe/pressem/038005-070001/dok-bn.html>. (Inne på sida 01.05.06).

OED (1996). "Tildeling av utvinningstillatelser i 15. konsesjonsrunde på norsk sokkel." Pressemelding, datert 2. febr. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/brundtlandIII/noe/pressem/038005-070027/dok-bn.html>. (Inne på sida 01.05.06).

OED (1996b). "Barentshavprosjektet – innbydelse til å søke om utvinningstillatelse." Pressemelding, datert 25. okt. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/jagland/nhd/pressem/038005-070052/dok-bn.html> (Inne på sida 01.05.06).

OED (1997) "Tildeling av utvinningstillatelser i Barentshavet". Pressemelding, datert 15. mai. <http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/oed/1997/pressem/026005-070009/dok-bn.html>. (Inne på sida 01.05.06).

OED (1999): *Miljøhandlingsplan for olje- og energisektoren 1999*.

OED (2002). "2. Norsk oljehistorie i korte trekk." http://odin.dep.no/filarkiv/152123/Fakta_02.pdf. (Lasta ned 06.07.06).

OED (2003). "Utlysning av 18. konsesjonsrunde". Pressemelding, datert 15.des. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/oed/pressem/026031-070240/dok-bn.html>. (Inne på sida 15.05.06).

OED (2003b): *Utredning av konsekvenser av helårig petroleumsvirksomhet i området Lofoten- Barentshavet*. Sammendragsrapport, juni.

OED (2003c). "Høringsuttalelsene til ULB" <http://www.odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/oed/Annet/026031-990031/dok-bn.html>. (Inne på sida 13.05.06).

OED (2005): *Fakta. Norsk petroleumsverksemd 2005*.

OED (2005b): *Miljø. Petroleumssektoren i Norge 2005*.

OED (2006): *Fakta. Norsk petroleumsverksemd 2006*

OED (2006b). "Konkraft og Topplederforum." http://odin.dep.no/oed/norsk/p30006318/olje_gass/026031-220011/dok-bn.html. (Inne på sida 22.06.06)

OED (2006c) "Organisasjon". <http://www.odin.dep.no/oed/norsk/dep/org/bn.html>. (Inne på sida 05.01.06).

OLF (2000) "Årsberetning". <http://www.olf.no/?6610.pdf>. (Lasta ned 08.04.06).

ProSus (2005) "Nasjonale strategier for bærekraftig utvikling."
<http://www.prosus.uio.no/styring/nsbu.htm>. (Inne på sida 09.01.06).

Rasmussen, Ingeborg (2005): *Hvordan stimulere til øko-effektive innovasjoner gjennom en politikk for bærekraftig produksjon og forbruk? Noen samfunnsøkonomiske betraktninger*. Oslo: ProSus. Rapport Nr. 8/05.

Sejersted, Francis (1999): *Systemtvang eller politikk: Om utviklinga av det oljeindustrielle kompleks i Noreg*. Oslo: Universitetsforlaget.

SEM-erklæringa (2001). "Politisk grunnlag for en Samarbeidsregjering".
<http://www.hoyre.no/Saker/Samarbeidsregjeringen/1042392143.75> . (Vedlegg pdf)
(Lasta ned 01.07.06).

SOM (2005). Brev til Bellona, datert 21.desember.

Skjærseth, Jon Birger (1995): "Bærekraftig utvikling i klemme mellom nasjonal suverenitet og internasjonale utfordringer", s. 159-176 i: Lafferty, William og Oluf Langhelle (red.): *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Skjærseth, Jon Birger og Kristin Rosendal (1997): "Norsk miljø-utenrikspolitikk," side183-202 i: Knutsen, Torbjørn L., Gunnar Sørbø og Svein Gjerdåker (red.): *Noregs utenrikspolitikk*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag as.

SFT (1994): "15. konsesjonsrund på norsk kontinentalsokkel". Brev til Miljøverndepartementet, 9. des.

SFT (1996): "Barentshavprosjektet. Koordinert anbefaling fra DN, NP og SFT". Brev til Miljøverndepartementet, 25.sept.

SFT (2006). "Om SFT". http://www.sft.no/om_oss/. (Inne på sida 01.07.06).

Soria Moria (2005). "Politisk plattform for en flertallsregjering".
http://www.arbeiderpartiet.no/asset/27119/1/27119_1.pdf (Lasta ned 01.02.06).

SSB (2004). "Andel personer 16 år og over med medlemskap i ulike foreninger".
<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-246.html>. (Inne på sida 02.03.06).

SSB (2005). *Naturressurser og miljø 2005*. Oslo-Kongsvinger.

SSB (2005b): "Årbok". <http://www.ssb.no/aarbok/emne09.html>. (Inne på sida 20.03.06).

Statoil (2006). "Snøhvit. Verdens nordligste LNG-prosjekt".
<http://www.statoil.com/statoilcom/snohvit/svg02699.nsf?opendatabase&lang=no>. (Inne på sida 06.05.06).

Statkonsult (2003): *Evaluering av sektorvise miljøhandlingsplaner*. Rapport 2003:6.

St.meld. nr. 25 (1973-1974): *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.*

St.meld. nr. 44 (1975-1976): *Tiltak mot forurensinger.*

St.meld. nr. 40 (1988-1989): *Åpning av Barentshavet syd for letevirksomhet.*

St.meld. nr. 46 (1988-1989): *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.*

St.meld. nr. 13 (1992-1993): *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro.*

St.meld. nr. 26 (1993-1994): *Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.*

St.meld. nr. 41 (1994-1995): *Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO_x).*

St.meld. nr. 58 (1996-1997): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida.*

St.meld. nr. 29 (1998-1999): *Om energipolitikken.*

St.meld. nr. 8 (1999-2000): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*

St.meld. nr. 24 (2000-2001): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*

St.meld. nr. 15 (2001-2002): *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk.*

St.meld. nr. 38 (2001-2002): *Om olje- og gassvirksomheten.*

St.meld. nr. 1 (2003-2004): *Nasjonalbudsjettet.*

St.meld. nr. 38 (2003-2004): *Om petroleumsvirksomheten.*

St.meld. nr. 21 (2004-2005): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*

St.meld. nr. 30 (2004-2005): *Muligheter og utfordringer i nord.*

St.prp. nr. 49 (2001-2002): *Om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*

Sverdrup, Liv Astrid (1997): "Norway's Institutional Response to Sustainable Development", s. 54-82 i: *Environmental Politics* 6 (1).

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget.

Torjussen, Solveig (2002): Styring for en bærekraftig utvikling. En evaluering av offentlige tiltak for sektorintegrasjon i Norge 1987-2001. Oslo: Universitetet i Oslo, Prosus rapport nr. 3/02. Hovedoppgåve.

UD (2002): *Nasjonal Strategi for Bærekraftig utvikling*.

Underdal, Arild (1984): "Can we, in the study of international politics, do without the model of the state as a rational, unitary actor?" side 63-79 i: *Internasjonal Politikk*

Underdal, Arild (1998): "Explaining Compliance and Defection: Three Models." *European Journal of International Relations* 4 (1):5-30.

Upton, Simen (2002) "Back to the basics" i: *Observer* 233, august.
http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/778/Back_to_the_basics.html
(Inne på sida 11.01.06).

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Vårt Land (2006). "Guden for små ting". Kommentar 04. april.
<http://www.vl.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20060404/KOMMENTAR/60403018&SearchID=73253877575171>. (Inne på sida 04.04.06).

Weale, Albert et al (1996): "Environmental administration in Secular Convergence or national distinctiveness?", s. 255-274, i: *Public administration* 74.

Wide, Sverre (2005): *Människans mått. Om statistikk, sociologi och världen som socialt vara*. Stockholm: Bruntus Östlings Bokförlag Symposion. Dr-gradsavhandling

Wyller, Thomas Chr. (1999): *Demokratiet og miljøkrisen*. Oslo: Universitetsforlaget.

WWF-Norge (2005): *Petroleumsfrie områder i Barentshavet – det er nå deg gjelder!*
Andreas Tveteraas, red.

Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research: Design and Methods*. 3. utgåve.
California: Sage.

Østerrud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerrud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (red.) (1997): *Statsvitenskaplig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østreng, Willy (2005): "Transport og miljø i nordområdene", s. 80-97 i: *Horisont, Næringspolitisk tidskrift*. Nr. 3/2005.

Aardal, Bernt (2003): *Velgere i villrede... En analyse av stortingsvalget 2001*.
Danmark: N.W. DAMM & SØNN.

Aardal, Bernt og Henry Valen (1995). "Opp og ned med miljøvernet", kap 8, i: Aardal, Bernt og Henry Valen: *Konflikt og opinion*. Oslo: NKS-forlaget.

Åtland, Kristian (2003): *Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser*. Kjeller: Forsvarets forskingsinstitutt. FFI-rapport.